방송통신위원회
지정 2010-15

디지털 전환에 따른 법·제도 개선방안 연구

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

이 보고서는 2010년도 방송통신위원회 방송발전기금 정책연구용역사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『디지털 전환에 따른 법·제도 개선방안 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월

연구수행기관 : (사)미디어미래연구소
책임연구원 : 김국진(미디어미래연구소 소장)
공동연구원 : 신홍균(국민대학교 법학과 교수)
김규헌(경희대학교 RU-IPTV센터장)
연 구 원 : 이찬구(미디어미래연구소 책임연구원)
윤현구(미디어미래연구소 책임연구원)
남승용(미디어미래연구소 책임연구원)
김지훈(고려대학교 법학연구원 박사)
김유석(미디어미래연구소 선임연구원)
노창희(미디어미래연구소 연구원)

Contents

목 차

요약

Ⅰ 서 론

1. 문제 제기 ·····1

2. 연구 필요성 및 목적 ·····2

Ⅱ 국내외 디지털 미디어 환경 변화

1. 디지털 전환 현황 및 변화추세 ·····5
   1) 해외 디지털 전환 현황 ·····5
   2) 국내 디지털 전환 현황 ·····10
   3) 국내 디지털 전환 정책의 문제점 ·····13

2. 포스트 디지털(Post-Digitalization) 미디어 환경 ·····20
   1) 디지털 방송의 혜택과 문제 ·····20
   2) 포스트 디지털 환경의 미디어 수용자 ·····22
   3) 디지털 전환 지체 ·····23

Ⅲ 해외 디지털 전환 이후 법제도 이슈

1. 미국 ·····28
   1) 디지털 전환에 따른 문제점 ·····28
   2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응 ·····32

2. 영국 ·····39
   1) 디지털 전환에 따른 문제점 ·····39
   2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응 ·····40

3. 독일 ·····55
   1) 디지털 전환에 따른 문제점 ·····55

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응 ·····58

4. 프랑스 ·····66
1) 디지털 전환에 따른 문제점 ·····66
2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응 ·····67

5. 일본 ·····75
1) 디지털 전환에 따른 문제점 ·····75
2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응 ·····76

6. 해외 디지털 미디어 분쟁사례 ·····97
1) 디지털 콘텐츠의 저작권 분쟁 ·····97
2) 디지털 TV 수신료 분쟁 ·····99
3) 디지털 미디어 경제 관련 분쟁 ·····103

7. 해외 사례의 시사점 ·····106

Ⅳ 국내 디지털 전환 법·제도 개선 이슈

1. 국내 디지털 전환 법·제도적 문제점 ·····111
1) 국내 디지털 전환 법·제도 현황 ·····111
2) 국내 디지털방송 법제의 문제점 ·····118

2. 디지털 전환을 위한 정책 개선방향 ·····120

3. 디지털 전환에 대비한 취약계층 지원 ·····127
1) 디지털 전환 취약계층 지원대상 확대 필요성 ·····127
2) 디지털 전환 취약계층 대상 및 지원방안 ·····128

4. 디지털 전환에 대비한 수신환경의 개선 ·····132
1) 수신환경 개선 ·····132
2) 디지털방송 수신환경 현황 ·····136
3) 디지털 방송 수신환경의 문제점 ·····137
4) 수신환경 관련 법제도 정비 ·····139

Ⅴ 디지털 전환 이후 법·제도 개선방안

1. 디지털 전환 이후 법제 개선의 배경 ·····140
1) 법제 개선의 필요성 ·····140
2) 법제 개선의 방향 ·····141

2. 디지털 전환 이후 방송규제 원리 ·····144
1) 방송 시청권 ·····144
2) 희소성 원리에 대한 논쟁 ·····146
3) 방송의 영향력 변동에 관한 논의 ·····148

3. 디지털 시대 시청자의 법적 지위와 권리의 변동 ·····150
1) 시청자와 이용자 권리의 보호 필요성 ·····150
2) 시청자의 권리 보호 ·····151

4. 법제도 개선 방향 ·····153
1) 시청자 이익 저해행위 개념의 법제화 ·····153
2) 시청자의 콘텐츠 접근권 ·····155
3) 저작권 제도의 개선 방향 ·····156
4) 수평적 규제제도 전면 도입 ·····158

Ⅵ 미래 디지털 미디어에 대한 고민

1. 미국 ·····161
1) 디지털 시대 상업미디어의 공익성 기여 ·····161
2) 디지털 시대 공공미디어와 비영리 미디어의 역할 ·····162
3) 디지털 시대의 미디어 리터러시 ·····163

2. 영국 ·····165
1) 공공서비스와 디지털 통합 ·····165
2) 엔터테인먼트 2028 ·····167

3. 미래 디지털 미디어를 위한 과제 ·····170
1) 디지털 융합시대 공공미디어와 상업미디어 ·····170
2) 디지털 미디어 리터러시 ·····173
3) 미래 디지털 미디어를 위한 인프라 구축 ·····177
4) 디지털 저작권 및 보안 ·····179
5) 디지털 콘텐츠 분쟁조정위원회 구성·운영 ·····180
6) 통합 미디어정보법제의 도입 ·····182

Ⅶ 결 론

[붙임] 디지털 전환에 따른 전파관련 고시의 기술 정합성 검토결과

1. 디지털 전환에 따른 전파관련 고시 검토 개요 ·····196
1) 전파관련 고시의 기술 정합성 검토 필요성 ·····196
2) 기술 정합성 검토 기본방향 ·····196

2. 전파법 고시의 기술 정합성 검토결과 ·····197
1) 무선국의 운용 등에 관한 규정 ·····197
2) 무선국 및 전파응용설비의 검사업무 처리 기준 ·····200
3) 무선국종사자 종사범위 등에 관한 규정 ·····202
4) 무선설비규칙 ·····204
5) 방송구역전계강도의 기준, 작성요령 및 표시방법 ·····214
6) 방송수신보호용 무선설비 ·····218
7) 방송 공동수신설비의 설치기준에 관한 고시 ·····221

Contents

표 목 차

〈표 2-1〉 해외 주요국 인지율 비교 ·····11
〈표 2-2〉 TV 시청방법(기초생활수급자) ·····15
〈표 2-3〉 TV 시청방법(차상위계층) ·····15
〈표 2-4〉 난시청 해소 관련 법제 ·····17
〈표 2-5〉 디지털 전환의 혜택과 문제 ·····21
〈표 2-6〉 커뮤니케이션 모델의 변화 ·····23
〈표 2-7〉 주요국의 디지털 전환 지원가구비율 ·····24
〈표 3-1〉 디지털 전환 완료 일정 ·····27
〈표 3-2〉 미국의 디지털 전환 관련 주요 법제 ·····34
〈표 3-3〉 미디어의 미래 프로젝트 주요 이슈 ·····38
〈표 3-4〉 미국의 디지털 전환 관련 주요 법제 ·····40
〈표 3-5〉 디지털 브리튼 계획의 목표 ·····44
〈표 3-6〉 디지털 브리튼 보고서의 주요 내용 ·····49
〈표 3-7〉 오프콤의 2010/11년 연간 계획 ·····50
〈표 3-8〉 프랑스의 디지털 전환 관련 주요 법제 ·····72
〈표 3-9〉 디지털 프랑스 2012 주요 내용 ·····74
〈표 3-10〉 방송미디어의 역할과 위상 ·····78
〈표 3-11〉 텔레비전방송사업자의 구분 ·····78
〈표 3-12〉 정보통신법안 관련 논의과정 ·····83
〈표 3-13〉 방송·통신 제도개혁을 둘러싼 논의와 합의내용 ·····84
〈표 3-14〉 유료방송에서 이용자보호 관련 규정 ·····89
〈표 3-15〉 디지털 전환 행동계획의 추이 ·····92
〈표 3-16〉 디지털 전환 관련 주체별 주요 역할 ·····93
〈표 3-17〉 일본의 지상파 디지털방송 추진 종합대책 ·····95
〈표 3-18〉 주요국의 디지털 전환 시사점 ·····106

〈표 4-1〉 디지털전환 관련 법·제도 연혁 ·····112
〈표 4-2〉 디지털전환특별법 시행령 주요 내용 ·····113
〈표 4-3〉 2009년 송신시설의 디지털전환 현황 ·····121
〈표 4-4〉 디지털 방송보조국 구축계획(안) ·····121
〈표 4-5〉 디지털 방송보조국의 투자실적 및 향후계획(안) ·····122
〈표 4-6〉 수신장애의 유형에 따른 개선주체 ·····133
〈표 6-1〉 국내 온라인 불법 저작물 적발 및 처리 건수 ·····180
〈표 6-2〉 통합 미디어정보법제의 주요 내용 ·····183
〈표 7-1〉 디지털 전환 이후를 대비한 과제 ·····186
〈표 7-2〉 디지털미디어정책위원회의 위상과 역할 ·····190

Contents

그림 목차

[그림 2-1] 주요국의 디지털 전환 현황 ·····5
[그림 2-2] 방송통신위원회의 디지털 전환 추진 로드맵 ·····10
[그림 2-3] 연도별 인지율 변화 ·····12
[그림 2-4] 디지털 전환대상별 전환현황 및 대안 ·····19
[그림 2-5] 디지털방송시장의 경쟁 ·····20
[그림 2-6] 개혁확산 곡선 ·····24
[그림 3-1] OECD 주요국의 지상파방송만 수신 가구 비율 ·····26
[그림 3-2] 미국 디지털 전환 개요 ·····29
[그림 3-3] 영국의 디지털 전환율(연간) ·····41
[그림 3-4] 영국의 디지털 전환율(분기별) ·····42
[그림 3-5] 미래융합 커뮤니케이션의 시나리오 ·····51
[그림 2-6] 독일의 디지털 전환 현황 ·····55
[그림 3-7] 총무성 연구회의 방송·통신법제 재편 구상 ·····85
[그림 3-8] 총무성 연구회의 콘텐츠분류 및 새로운 규제방안 ···86
[그림 3-9] 방송·통신관련 법체계 수정 개요 ·····87
[그림 4-1] 방송법 제개정에 따른 시기구분 ·····114
[그림 6-1] 시나리오별 주파수 부족 전망 ·····169
[그림 6-2] 교육수준별 미디어 교육목표(예시) ·····175
[그림 6-3] 미디어산업 정책과 정부-사업자-소비자 분쟁 ·····181
[그림 7-1] 디지털 전환 이후 법·제도 개선방향 ·····184

요 약 본

Ⅰ. 서론

디지털 방송환경에서도 지상파방송은 시청자인 동시에 시민으로서 사회적 참여를 위해 TV를 활용해야 하는 시청자를 보호하기 위한 기본적이고 필수적인 미디어로서의 위상을 유지할 것이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 일반 수용자들의 디지털 전환은 해외 주요국들에 비해 높은 수준이 아니다. 만약 수용자 개개인의 경제적 능력과 무관하게 디지털 전환이 추진될 경우, 디지털 전환 지체자들(digital laggards)은 디지털 시대의 민주주의 시민으로서 사회 참여의 기회조차 박탈당할 우려가 있다.

미국, 영국 등 해외 주요국들은 디지털 전환에 대비하여 미디어 산업 전반의 변화에 대한 큰 그림을 그리고 과련 법제도 및 정책적 대응방안을 고심하고 있다. 우리도 디지털 전환 이후의 미래 미디어 환경에 대응하기 위한 법제 및 정책을 재정비할 필요가 있다.

Ⅱ. 국내외 디지털 방송 변화추세

□ 디지털 전환 현황 및 변화추세

미국은 2009년 6월 12일, 지상파방송의 디지털 전환을 완료했다. 아날로그 방송 종료일, 아날로그 TV방송 주파수 회수 및 경매, 디지털 컨버터 지원' 등의 내용을 규정한 '디지털 전환 및 공공안전에 관한 법'에 따라 디지털 전환을 추진해 왔다. 영국은 '디지털 전환 실행계획(*Digital TV Action Plan*)'을 근거로 디지털 전환을 추진하고 있으며, 2012년까지 아날로그 TV방송을 단계적으로 종료할 계획이다. 디지털 전환 취약계층을 지원하기 위해 75세 이상 노인과 장애인들을 대상으로 디지털 셋톱박스 설치를 지원하거나 보조금을 지원한다.

일본은 2001년 전파법을 개정하여 아날로그 종료시기를 2011년 7월로 명시하고, 총무성의 주도 하에 디지털 전환 계획을 추진하고 있다. 디지털 전환 취약계층을 위해 지상파 아날로그 방송을 시청하고 있는 생활보호세대를 대상으로 디지털 컨버터를 지급하고, 수신환경 개선이 필요한 대상은 안테나도 같이 지원하는 방안을 검토하고 있다.

□ 국내 디지털 전환 정책의 문제점

국내 디지털 방송 전환과 관련된 대국민 인지율 및 디지털 방송 수신기 보급률은 해외 주요국에 비해 상대적으로 저조한 상황이다. 방송통신위원회의 조사결과[1]에 따르면, 아날로그 TV방송 종료와 종료영향[2]에 대한 인지율은 62.8%로 나타났다. 단순히 디지털 전환에 대해 알고 있는 경우는 73.2%로 조금 높지만, 영국('08.4분기, 90%), 일본('10.3월, 97.7%)에 비해 낮은 수준이다.

디지털 전환 정책과 관련하여 지적되는 문제점은 정책결정과정, 취약계층 지원, 수신환경 개선 주체 및 방법, 지상파방송만의 전환 등 네 가지로 요약된다. 정부 이외에 다른 주체들이 디지털 전환에 참여를 유도할 수 있는 방안을 수립하는 것이 중요하다. 디지털 전환 지체자의 유형을 파악하고 경제적·사회적·기술적·물리적 취약계층을 포괄하여 궁극적으로 디지털 전환의 혜택을 모든 국민들이 향유할 수 있도록 하는 방안을 고민할 필요가 있다.

□ 포스트 디지털 미디어 환경

방송의 디지털화는 통신의 광대역화와 더불어 본격적인 방송통신융합으로 가는 중요한 변화의 축을 이루고 있다. 디지털화로 인해 방송과 통신의 융합이 가능하게 되었기 때문이다. 향후 지상파방송의 디지털 전환이 완료되면, 방송 전반의 디지털화를 통해 본격적인 디지털 방송 산업 및 디지털 경제 환경이 구축될 전망이다. 이에 따라 국내 방송 산업은 기존 매체들뿐만 아니라 모바일TV, IPTV, 스마트TV 등 융합형 매체가 하나의 디지털 방송시장으로 융합

1) 동서리서치에 의뢰하여 2010년 5월 13일~6월 25일까지 전국 16개 시·도, 5,000여 가구의 13~79세 중 가정 내 의사결정자를 대상(표본오차 ±1.38%p, 95% 신뢰수준)으로 개별면접 조사
2) 디지털전환 이후 아날로그 TV수상기만으로 디지털방송 시청불가

될 것으로 보인다.

디지털 전환으로 기대할 수 있는 혜택은 고품질, 다채널, 양방향 서비스 등이며, 디지털 전환으로 야기될 수 있는 문제는 정보격차와 저작권(해적판, 불법 다운로드) 문제 등이 제기되고 있다. 디지털 전환에 따른 혜택은 극대화하고 문제는 최소화하기 위해서는, 경쟁과 양립할 수 있는 방송 공익성 실현, 지상파방송 내부 효율화, 콘텐츠 중심의 디지털 전환 촉진 및 프로그램 다양성 확보 등이 필요할 것으로 보인다.

디지털 전환 지체자들에 대한 지속적인 지원은 디지털 지상파방송 신호를 수신하는 하드웨어적인 지원을 넘어서 디지털 미디어 리터러시를 배양하기 위한 방향으로 전개되어야 하며, 관련 법제의 개선이 필요할 전망이다. 디지털 전환 특별법 이후에 디지털 미디어 환경에 적용 가능하도록 법체계를 통합하는 중장기적인 개선방안을 고민해야 할 시점이다.

III. 디지털 전환에 따른 해외 법·제도 이슈

□ 해외 사례의 시사점

2009년 6월 디지털 전환을 완료한 미국의 경우 디지털 전환 시점을 두 차례 연기하면서 준비했음에도 불구하고, 디지털 전환 완료 이후 수신장애, 콘텐츠 수급, 정보격차 등의 문제가 나타났다. 독일 역시 지상파방송의 디지털 전환은 이미 이뤄졌음에도 불구하고, TV시청가구의 절반 가까이를 점유하고 있는 케이블TV의 디지털 전환이 지연되는 문제가 나타났다. 유료방송을 통한 지상파방송 시청이 80% 이상을 차지하는 국내 환경에서는 특히 방송 전반의 디지털 전환을 준비하지 않으면 곤란하다는 점을 상기시킨다. 우리와 비슷한 시기에 디지털 전환 완료를 목표로 하고 있는 영국의 경우 디지털 전환과 관련하여 취약계층 지원과 더불어 방송을 포함한 디지털 경제와 디지털 문화의 창조라는 차원에서 디지털 전환을 준비해 왔다는 것을 알 수 있다. 프랑스의 경우도 디지털 전환을 계기로 제반 시스템의 디지털화와 정보격차의 문제에 천착하고 있다. 일본에서는 수신장애와 정보격차에 대응하는 한편, 디지털 전환과 관련

하여 수평적 규제체계를 골자로 하는 통합법제에 관한 골격을 마련하고 있다.

주요국들의 디지털 전환에 따른 법제도 개선 현황을 보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 아날로그 종료 이후 발생할 수신장애, 콘텐츠 수급, 디지털 격차 등에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있다. 둘째, 디지털 전환 이후 미디어 환경 변화에 대한 전망이 필요하다. 셋째, 디지털 융합 법제 정비가 요구된다. 방송법 개정을 비롯해 관련법제의 통합을 위한 노력이 필요하다. 넷째, 디지털 시대의 미디어 리터러시 배양 및 디지털 격차 해소방안을 모색해야 한다. 디지털 전환 지체자에 대한 홍보가 아니라 미디어 리터러시 교육의 정규 교과목화 추진도 고려할 필요가 있다. 다섯째, 디지털 콘텐츠 제작 및 유통에 대한 종합적인 법제도 정비가 필요하다.

또한 디지털 미디어 관련 분쟁 사례도 종종 나타나고 있다. 디지털 저작권과 관련하여 일본의 디지털 콘텐츠의 저작권 분쟁, 캐나다의 저작권법 개정안 C-32를 둘러싼 논쟁이 벌어졌다. 디지털 TV 수신료와 관련하여, PC와 스마트폰 등에 대해 TV 수신료를 부과하려는 독일과 프랑스의 사례도 나타났다. 미국에서는 디지털 상품에 대한 디지털 조세 부과 논쟁이 벌어지기도 했다.

Ⅳ. 국내 디지털 전환 법·제도 개선 이슈

□ 국내 디지털 전환 법·제도적 문제점

디지털전환특별법은 지상파방송의 디지털 전환에만 국한된 한시법으로서 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털 전환으로 디지털방송시대를 준비하기 위한 종합적인 법제는 아니다. 새로운 매체가 등장할 때마다 개정을 반복해온 것은 방송법 체계에 근본적인 변화가 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 즉, 디지털 전환을 계기로 기존의 전송수단에 따른 수직적 형태의 법제를 수평적 형태로 전환하는 법체계 전반의 개편이 절실히 요구되고 있다. 또한, 방송법상 디지털방송 산업의 육성에 관한 내용은 미비하고 규제 일변도의 규정만 존재한다는 지적이 제기되고 있다.

□ 디지털 전환을 위한 정책 개선방향

현재의 지상파방송 시스템 전체를 디지털화 한다는 이상론적인 접근방식보다는 본래의 정책 목표를 달성할 수 있는 보다 현실적인 수단을 강구하는 것이 바람직하다. 현재의 방송환경과 시청자들의 방송수신 실태를 반영하여 디지털 방송을 추진하는 리더십이 필요하다. 지상파방송 직접수신비율이 매우 낮고, 유료방송을 통해 지상파방송을 비롯한 다채널 방송을 시청하는 비율이 90% 수준인 현실적인 상황을 유연하게 받아들이면서 방송 전반의 디지털 전환 정책을 추진해야 한다는 것이다.

□ 디지털 전환 이후 법·제도 개선방안

향후 미디어의 미래에 대비한 법제 개선은 디지털 전환 이후 새로운 경쟁구도에 대한 대응, 시청자와 이용자의 이익 증진, 방송의 공공성 확립과 민주주의 구현 등을 고려하여 이뤄져야 한다. 새로운 경쟁구도의 등장으로 인한 법제적 쟁점이 대두될 수 있다. 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 단에서의 디지털화로 인해 다양한 미디어 사업자들이 등장하면서 미디어 시장 구조가 변화하고 있다. 시청자와 이용자의 이익 증진 차원에서 법적 쟁점이 발생할 수 있다. 또한 방송의 공공성 확립과 민주주의 구현을 위한 법적 쟁점을 고려할 수 있다. 이에 따라 시청자 이익 저해행위에 대한 개념의 법제화, 시청자의 콘텐츠 접근권, 저작권 제도의 개선, 수평적 규제제도의 전면 도입 등이 요구된다.

Ⅴ. 미래 디지털 미디어에 대한 고민

□ 미국·영국의 미래 디지털 미디어 대응

디지털 전환은 향후 미디어 전반의 디지털화와 융합을 가져올 것으로 예상된다. 이에 따라 미국과 영국은 방송뿐만 아니라 미디어 전반의 디지털화와 디지털 경제, 디지털 문화, 디지털 민주주의를 준비하고 있다. 각각 신자유주

의적 상업방송과 공공서비스방송이라는 다른 전통에서 미래 디지털 미디어에 대해 어떻게 대응하고 있는지 살펴보았다.

미국은 지금까지 신자유주의적 관점에서 방송 관련 법제와 정책을 추진해 왔음에도 불구하고, 디지털 전환 이후의 미디어의 미래에 관한 프로젝트를 통해 디지털 시대의 공익성, 공공미디어, 미디어 리터러시 등을 고민하고 있다. 영국은 미국과 달리 공공서비스방송(*Public Service Broadcasting*; PSB)이라는 전통을 갖고, 미래 디지털 미디어 환경에서도 BBC를 비롯한 공공서비스방송을 확대하는 차원에서 오랫동안 고민해 왔다. 디지털 전환 이후 도래할 디지털 경제에 대비하는 고민 과정에서도 공공 서비스를 강조했다.

공영방송의 전통이 강한 영국은 물론, 상업방송의 전통이 강한 미국에서도 디지털 시대에 상업미디어의 공익 의무가 무엇인지에 대해 고민하고 있는 점은 국내 환경에서도 시사하는 바가 크다. 미래 디지털 미디어를 위한 법제와 정책의 목표는 지상파방송이나 방송에만 국한되는 것이 아니라, 디지털 경제와 디지털 문화를 창조하는 것이어야 한다. 이를 위해 공공 콘텐츠 영역의 유지·발전, 디지털 저널리즘의 정립이 필요하다.

□ 미래 디지털 미디어를 위한 과제

미래의 디지털 융합 환경에서는 디지털 소외·격차·중독을 최소하고, 디지털 참여·소통·통합을 최대화 하는 방향으로 법제와 정책이 마련되어야 한다. 즉, 디지털 전환의 혜택은 극대화하고, 예상되는 문제는 최소화해야 한다는 것이다.

디지털 시대의 정보격차에 대응하기 위해 단순한 미디어 소비를 벗어나 능동적이고 창의적으로 활용할 수 있는 미디어 리터러시 교육을 강화해야 한다. 미디어 리터러시의 발전은 기초의무교육의 첫 단계에서 시작하여 각 연령집단에 맞게 적용해야 한다. 따라서 초·중·고등학교에 미디어 교육을 정규과목으로 개설하고, 교육과정에 따라 디지털 미디어 리터러시를 육성할 필요가 있다. 또한 초·중·고등학교에서 체계적인 미디어 교육을 정규교육을 담당할 미디어 전문교사 확충방안으로 '미디어 교사 인증제도'의 도입을 제안한다.

미디어의 미래를 고민하기에 앞서 현재 우리나라가 처한 미디어 관련 좌표

가 필요하다. “지금 어디에 있는지”에 대한 규명이 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 “어디로 갈 것인가” 하는 좌표도 설정해야 한다. 그러기 위해서는 먼저 디지털 미디어 이용 센서스를 실시하고, 디지털 미디어 세상에 유통되고 있는 콘텐츠에 대한 전수조사가 필요하다. 이는 지속적으로 성장, 관리 가능한 국가 건설을 위해서도 필수적으로 추진되어야 하는 것이다. 이 같은 취지에서 정기적인 ‘디지털 센서스(*Digital Census*)’ 또는 이에 준하는 디지털 센서스 조사를 추진해야 한다.

미래의 디지털방송 환경에서는 창조적인 디지털 콘텐츠를 육성하고 제반 인프라를 확충해야 한다. 건전한 유통환경의 확립은 창의적인 콘텐츠의 개발 못지않게 중요하다. 콘텐츠의 품질을 제고하기 위해 공정한 경쟁과 건전한 유통체계의 법제화를 고민해야 한다. 디지털 환경에서 창작물에 대한 합리적 보상체계를 마련하는 것은 콘텐츠 산업의 발전에 필수적이기 때문이다. 이는 방송에만 국한되는 문제가 아니라 통신, 영화, 음악 등 다양한 콘텐츠 부분에 모두 해당된다.

디지털 경제의 활성화를 위해서는 보다 적극적인 법제 및 정책 마련이 요구된다. 디지털 환경에서 창작물에 대한 합리적 보상체제를 마련하기 위해서라도 디지털 환경에서 불법 복제에 대한 법적인 규제의 틀을 마련할 필요가 있다. 즉, 디지털 경제에서 콘텐츠 유통을 활성화하면서도 이해관계자들의 합리적인 관계를 다시 설정하는 방향으로 공정사용의 원칙 등 저작권 관련 규정을 정비해야 하는 것이다.

새로운 매체가 등장할 때마다 개정을 반복하지 않도록, 디지털 전환을 계기로 기존의 전송수단에 따른 수직적 형태의 법제를 수평적 형태로 전환하는 법체계 전반의 개편과 통합 미디어정보법제의 도입이 절실히 요구되고 있다. 방송법 내의 방송개념, 경쟁 활성화를 위한 서비스 분류체계 간소화 및 진입, 소유 장벽의 완화, 전송서비스 시장에 대한 경쟁상황 평가와 시장지배적 사업자 지정 및 행위규제 여부에 대한 법적 근거 마련, 모든 사회의 구성원이 기본적인 방송, 통신서비스의 소비에서 제외되지 않도록 기본적 방송, 통신 서비스에 대한 보편적서비스 제도 적용 등에 대한 고민이 여기에 담겨야 한다.

Ⅵ. 결론

디지털 전환 이후를 위한 법·제도 개선은 디지털 전환에 따른 혜택을 극대화하는 한편, 디지털 전환으로 인한 문제는 최소화하는 방향으로 이뤄져야 한다. 즉, 미래의 디지털 융합 환경에서는 디지털 소외·격차·중독을 최소하고, 디지털 참여·소통·통합을 최대화 하는 방향으로 법제와 정책이 마련되어야 한다는 것이다. 디지털 컨버터 지원 등 전환 지체자들을 지원하는 소극적 대책에서부터 디지털 전환의 혜택이 제대로 향유될 수 있도록 하기 위한 적극적 방안까지 마련해야 한다.

이 같은 맥락에서 디지털 방송 정책은 지상파방송의 디지털 전환 정책만으로는 충분하지 않다. 디지털 방송 정책은 방송만의 정책도 아니고 디지털 미디어 정책의 일부로 추진되는 것이 타당하다. 비록 디지털 전환이 완료되지 않은 상황이지만, 디지털 미디어 시대에 대한 비전을 가지고 이를 실현하는 디지털 미디어 법제와 정책이 필요하다. 방송의 디지털 전환과 관련한 지원시스템은 한시적 성격을 띤다. 그러나 정작 필요한 것은 지상파 방송만의 전환 정책도 아니고, 플랫폼 사업자만의 지원정책도 아닌 콘텐츠를 중심으로 한 디지털방송시대에 종합적으로 부응하는 지원 시스템이다.

방송의 디지털 전환은 궁극적으로 제반 정보서비스의 디지털화를 의미하므로 기존의 아날로그 체제의 규제체제뿐만 아니라 정책지향의 목표와 비전도 변경을 검토해야 하며, 기존 아날로그 때와는 상이한 접근이 필요하다. 무엇보다도 중요한 것은 방송에 국한한 고민이 아니라는 것이고, 총체적으로 미디어 관점에서 접근한다는 것이다. 결국 *Media Everywhere* 시대에 부합되는 미디어에 대한 비전과 미디어 정책 목표를 설정하는 것이 필요하다. 따라서 국내에서도 미국이나 일본, 영국을 비롯한 유럽에서와 같이 전향적으로 디지털 전환 이후의 디지털 미디어 시대에 적용될 미디어 철학과 비전을 반영하는 제도와 정책의 종합적인 고민의 장과 과정이 필요하다고 하겠다. 이를 위해 '디지털미디어정책위원회'(가칭)의 출범을 제언한다. 디지털미디어정책위원회는 정부, 학계, 업계의 전문가들로 구성된 한시적 위원회로서, 디지털미디어 산업진흥, 이용자 보호, 공공성 증진을 위해 디지털미디어 제반 법제 및 정책을 제안하고 이를 추진하는 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

Ⅰ. 서론

1. 문제 제기

방송의 디지털 전환은 미디어 전반의 디지털화를 추동하는 원동력으로서 미디어 산업 전체의 환경을 변화시키는 계기가 될 것으로 예상된다. 디지털 전환은 네트워크의 광대역화와 함께 방송과 통신의 융합을 가속화시키는 중요한 축이기 때문이다(김국진, 2007). 특히 2012년 완료를 목표로 하고 있는 지상파 방송의 디지털 전환은 지상파방송이 국내 방송 및 미디어 시장에서 차지하고 있는 비중을 고려할 때 미래 디지털 미디어 환경의 중대한 변화의 전환점으로 주목받고 있다. 방송의 디지털 전환이 주목받고 있는 이유는 사회·문화적 차원에서 수용자의 복지 제고라는 측면과 산업적·경제적 효과에 대한 기대 때문이다(고삼석, 2010). 수용자에게 고화질·다채널·양방향 서비스를 제공하는 한편, 가전산업과 콘텐츠 산업의 경쟁력 제고 등의 파급효과도 기대를 모으고 있다. 특히 디지털 방송 환경에서도 지상파방송은 시청자인 동시에 시민으로서 사회적 참여를 위해 TV를 활용해야 하는 시청자를 보호하기 위한 기본적이고 필수적인 미디어로서의 위상을 유지할 것이다. 지상파방송은 유료방송시장이 충족시키지 못하는 사회문화적 가치를 위해 봉사해야 하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 아직까지 일반 수용자들의 디지털 전환 현황은 해외 주요국들에 비해 높은 수준이 아니다. 세계에서 가장 먼저 룩셈브르크와 네덜란드가 2006년 지상파방송의 디지털 전환을 완료한 이후 핀란드, 스웨덴(이상 2007년), 스위스, 독일(이상 2008년), 미국, 덴마크, 노르웨이(이상 2009년) 등이 디지털 전환을 완료했다.[3] 국내 디지털 방송 수신기 보급률은 2010년 6월말 기준 61%로, 2009년 6월 47.9%보다는 높아졌지만 비슷한 시기에 아날로그 TV 방송을 종료하는 주요 국가에 비해서는 여전히 미흡한 실정이다. 미국의 경우 2009년 6월 12일 아날로그 방송 종료 시점에서 98%의 보급률을 기록했고, 우리와 같이 2012년 12월말 디지털 전환 완료를 목표로 추진하고 있는 영국의

3) 출처: http://www.digitag.org/ASO/ASO.html

경우 90% 이상의 보급률을 나타내고 있다. 일본은 2011년 7월 24일 디지털 전환을 완료할 계획이며, 보급률은 69.5%이다.

저소득층의 아날로그TV 종료 인지율은 29.3%로 일반국민(55.8%)에 비해 현저하게 낮은 수준이다. 특히 디지털방송 수신기 보급률은 10% 수준(일반국민은 55.1%)으로 디지털 전환과 관련된 대비가 전혀 되어 있지 않다. 저소득층의 TV시청방법은 아날로그 케이블TV와 지상파 직접수신이 대부분이며, 디지털 케이블TV 등 뉴미디어는 5% 정도만 시청한다. 경제적 부담으로 디지털방송 수신기 구매 및 디지털방송 접근이 용이치 않아 일반계층과 소외계층 사이에 정보격차 발생 가능성도 제기되고 있다(고삼석, 2010; 안임준・김경환, 2009).

특히, 보편적 서비스를 지향하는 지상파방송은 소득과 지역, 성별, 연령에 무관하게 일상생활에 반드시 필요한 '생활필수재'로 간주되고 있다(정군기, 2008). 디지털 방송환경에서도 시민으로서 사회적 참여를 위한 공적인 기능을 위해 지상파방송 및 디지털 미디어를 차별 없이 이용할 수 있어야 한다. 그런데 수용자 개개인의 경제적・사회적 능력과 무관하게 디지털 전환이 추진될 경우, 디지털 전환에 대비하지 못하는 이른바 '디지털 전환 지체자(*digital laggards*)'들은 디지털 시대의 민주주의 시민으로서 사회 참여의 기회조차 박탈당할 우려가 있다.

2. 연구 필요성 및 목적

국내에서는 디지털 전환을 본격 추진하기에 앞서 디지털방송의 전송방식에 대한 논의[4]에 지나치게 많은 시간을 보냈다. <지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화에 관한 특별법(이하 '디지털전환특별법')>을 제정한 뒤에도 방송신호의 디지털 전환과 디지털 수상기 보급에만 지나치게 몰입하여, 디지털 전환 이후의 디지털방송 환경에 대응하기 위한 법제의 정비가 이뤄지지 못했다. 이에 따라 실질적으로 지상파방송의 디지털 전환 이후 발생

4) 고화질(HD) 방송 프로그램의 전송에 적합한 미국의 ATSC 방식과 다채널방송 전송에 적합한 유럽의 DVB-T 방식 중 어떤 것을 선택할 것인지 논란 속에 ATSC 방식으로 결정되기까지 2000년~2004년의 시간이 소요되었다.

할 문제를 최소화하고, 디지털 전환의 혜택을 모든 국민이 향유할 수 있도록 하는 법제 개선방안에 대해서는 충분히 논의되지 못한 것이다. 이런 상황에서는 성공적인 디지털 전환 완료를 보장하기 어렵다.

국내 상황과 달리 미국, 영국 등 디지털 전환을 선도하는 국가들은 디지털 전환에 대비하여 미디어 산업 전반의 변화에 대한 큰 그림을 연구하고, 그에 관련된 법·제도 및 정책적 대응방안을 마련하기 위해 고심하고 있다. 우리도 디지털 전환에 따라 발생할 가능성이 있는 관련 개선 이슈를 발굴하여 관련 법제와 정책을 새롭게 정비할 필요가 있다.

국내에서는 2007년 12월 디지털전환특별법을 제정하고 2008년 8월 시행에 들어갔다. 이 법은 지상파방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화를 촉진하여 수용자의 권익 향상과 국민경제의 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있으며, 아날로그 방송의 종료와 디지털 전환 완료시점에 대한 명확한 법적 근거를 제시하였다는 의의를 갖는다(고삼석, 2010). 그러나 지상파방송의 디지털 전환에 국한되어 있는 한시적 특별법으로서, 본격적인 의미의 디지털방송 법제로서는 부적절하다.

미래의 디지털 미디어에 대한 준비와 적절한 법체계 개편은 디지털 전환 이후 가장 중요한 정책적 과제 중 하나로 꼽히고 있다. 해외 각국에서도 디지털 방송시대를 대비하는 법체계의 변화를 추진하고 있다. 디지털 전환 촉진을 위한 정책을 넘어 이미 디지털 전환 이후에 대한 고민을 하고 있는 것이다. 따라서 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 해외 주요국의 디지털 전환과 법·제도 개선 동향을 그 맥락과 함께 분석하여, 디지털 전환에 따른 법·제도 개선 이슈를 발굴하고 바람직한 법·제도 개선방안을 도출할 필요가 있다. 해외 주요국의 디지털 전환에 따른 법·제도 개선 동향 및 시사점 분석을 통해 국내에서 발생 가능한 관련 이슈 및 문제점을 사전에 인식하고 대응하기 위한 것이다.

디지털 전환은 고품질 방송 서비스 제공으로 시청자 복지 향상, 미디어 산업 및 경제의 성장 동인, 주파수 이용의 효율성 제고 등의 사회·경제적 의미를 갖는다(김대호·강현희, 2009). 그러나 국내 지상파방송의 디지털 전환은 일정 부분 정부 주도적인 '강제 이주정책'의 성격[5]을 갖기 때문에, 사회적 합의를 이루지 못하고 수용자 복지에 대한 고려 역시 선언적인 수준에 그치고

5) 정인숙(2008. 8. 6). 2012년 대선과 디지털전환. 『디지털타임스』.

있다는 평가다(유경한・강상현・권혁민, 2010). 따라서 디지털 전환 특별법에 따라 2012년 지금의 아날로그 방송이 종료되면, 디지털 전환 지체에 따른 정보격차 문제를 비롯해 여러 가지 법・제도적 과제들이 예상된다. 고화질・고품질, 다채널, 양방향 서비스와 같은 디지털 전환의 혜택은 단순히 기술적인 전송방식의 전환으로 이뤄지는 결과가 아니라, 제반 법・제도적 문제가 해결되어야 비로소 가능하기 때문이다.

이 연구는 효율적인 디지털 전환 완료를 넘어서 디지털 전환 이후에 나타날 것으로 예상되는 법・제도 개선 이슈를 발굴하고 개선 방향을 도출하는 것을 목적으로 한다. 디지털 전환의 혜택을 모든 국민들이 차별 없이 향유할 수 있도록 하는 동시에 디지털 전환으로 인한 문제를 최소화하기 위한 것이다. 이를 위해 디지털 전환을 촉진하기 위한 지원정책 뿐 아니라 방송법, 전파법, 기술관련 법령 및 디지털 전환과 관련하여 다양한 법제적, 정책적, 사회적 이슈 및 개선요구가 발생할 경우를 대비해 국내 상황에 맞는 개선방안을 사전에 마련하고자 한다. 디지털 전환 이후 미디어 산업의 변화에 대응하고, 수용자 보호 및 복지 제고를 위해 디지털 전환과 관련한 법・제도 및 지원정책의 개선 방향을 모색한다. 작게는 아날로그 종료에 따라 더 이상 유효하지 않거나 호환되지 않는 법 조항을 삭제 또는 개정방향을 제시하는 것부터, 향후 미디어 환경 변화에 대한 큰 그림을 갖고 그에 상응하는 디지털 방송 법제의 방향을 제시하는 문제까지 고민이 확대될 수 있다.

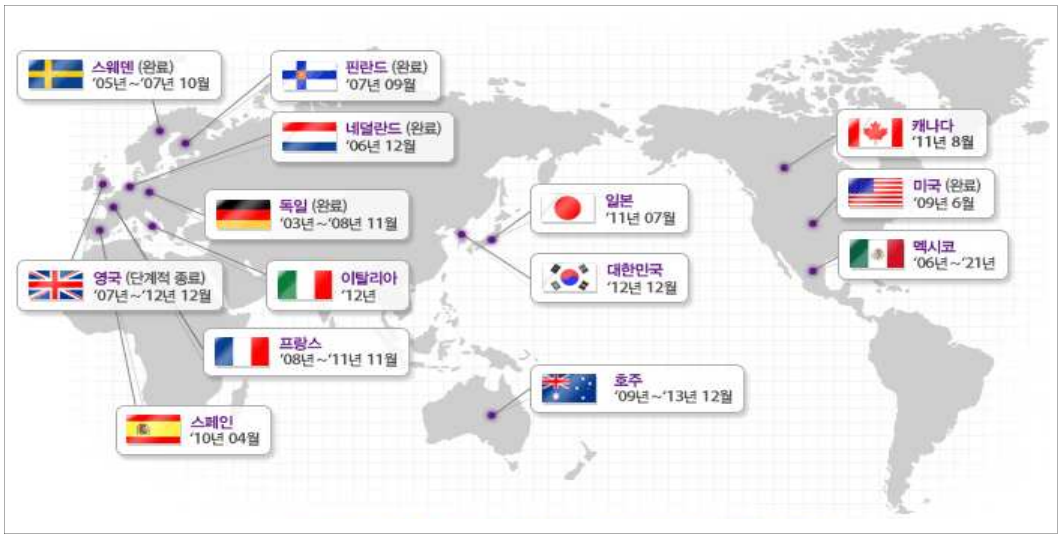
Ⅱ. 국내외 디지털 미디어 환경 변화

1. 디지털 전환 현황 및 변화추세

1) 해외 디지털 전환 현황

디지털 지상파방송은 1998년 영국에서 가장 먼저 실시했으며, 미국, 스웨덴, 룩셈부르크, 네덜란드, 핀란드 등은 이미 지상파방송의 디지털 전환을 완료했다. 지상파방송의 디지털 전환을 추진하고 있는 OECD 국가들은 대부분 향후 2~3년 내 디지털 전환을 완료할 것으로 보인다. 국내 아날로그 지상파방송 종료시점인 2012년까지는 OECD 33개 국가 중 28개 국가(미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일 등)가 디지털 전환을 완료할 예정이다. 해외 주요국들은 각각 예정된 기한 내에 지상파방송의 디지털 전환을 완료하기 위해 저소득층에게 디지털 컨버터 지급 등의 지원정책을 전개하고 있다.

[그림 2-1] 주요국의 디지털 전환 현황



출처: DTV코리아 홈페이지

(1) 미국

미국은 2009년 6월 12일, 지상파방송의 디지털 전환을 완료했다. 전국 총 1,787개의 고출력 방송국 중 기존에 디지털 전환을 완료한 방송국을 제외한 971개 방송국이 아날로그 방송을 종료했다. 미국의 경우 아날로그 방송 종료일, 아날로그 TV방송 주파수 회수 및 경매, 디지털 컨버터(*Digital to Analog Converter*) 구입을 위한 쿠폰 지원 등의 내용을 규정한 <디지털 전환 및 공공안전에 관한 법(*Digital Television Transition and Public Safety Act of 2005*)>에 따라 디지털 전환을 추진해 왔다. 2009년 초에는 아날로그방송 종료일 연장을 골자로 하는 <디지털 전환 연기법(*DTV Delay Act of 2009*)>을 통해, 아날로그 방송 종료일을 2009년 6월 12일로 연기하고, 디지털 컨버터 쿠폰 보급기간을 2009년 3월 31일에서 2009년 7월 31일로 연장했다. 또한 아날로그 종료일 이전에도 희망하는 방송사는 아날로그 방송을 종료할 수 있도록 했다.

연방통신위원회(*Federal Communications Commission*; FCC)는 디지털 전환과 관련한 전반적인 정책을 수립하고, 저소득층에 대한 지원은 상무성 정보통신국(*National Telecommunication and Information Administration; NTIA*)이 추진했다. 홍보, 시청자 지원은 방송사, 가전업체 등으로 구성된 민간추진기구인 'DTV 전환 연합(*DTV Transition Coalition*)'이 수행했다. TV수상기에 아날로그 방송 종료 안내문 부착을 의무화하고 고연령층, 저소득층, 외국인의 인지도 제고를 위한 교육을 실시했다. 소득에 관계없이 모든 직접수신가구를 대상으로 쿠폰(1가구당 40달러 2매)을 지급하는 방식으로 디지털 컨버터 구입을 지원했다. 홍보(5백만 달러), 저소득층 지원(15억만 달러), 방송사 지원(11억만 달러) 등 디지털 전환 재원은 디지털 전환에 따라 발생하는 여유주파수(700㎒) 대역의 경매 수익을 활용하도록 했다. 그러나 디지털 컨버터 쿠폰 지원은 예산부족으로 인해 2009년 1월 4일 중단되기에 이르렀고, 2009년 2월, <경기부양법(*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*)> 시행에 따라 추가확보 예산이 투입됐다.

FCC는 디지털 전환의 혼란을 최소화하기 위해 2개의 디지털 전환 센터를 24시간 운영하며, 콜센터, 방송사, 제조업체, 유통업체 등을 관리했다. 4,000여 명의 콜센터 상담원을 선발하여 아날로그 방송 종료일인 6월 12일 당일 총

317,450통에 이르는 디지털 전환 민원에 대응했다. 6월 8일부터 6월 12일까지 70만 통의 민원이 제기되었는데, 상담내용 중 디지털 컨버터 사용법 및 보급 관련 사항이 30%, 수신여부는 20%로 나타났다. FCC는 소비자들의 문의전화에도 불구하고 지상파방송 시청에 대한 큰 혼란 없이 대부분 순조롭게 이뤄졌다고 평가했다. 디지털 전환을 준비하지 못한 가구가 2009년 2월 1일 580만 가구(5.1%)에서 2009년 6월 10일 280만 가구(2.5%)로 절반 이상 줄었다는 것이다. 그렇지만 디지털 전환 이후 안테나 수신문제 등을 해결하기 위해서는 더 많은 시간이 소요될 것으로 보고 한시적으로 컨버터를 계속 지급했다.

(2) 영국

영국은 2004년 수립한 <디지털 전환 실행계획(*Digital TV Action Plan*)>을 근거로 디지털 전환을 추진하고 있으며, 2012년까지 지역 및 채널에 따라 아날로그 TV방송을 단계적으로 종료할 계획이다. 아날로그 방송 종료를 위해서는 아날로그 방송과 동등한 커버리지 확보 및 디지털TV 보급률 95%를 전제조건으로 명시했다. 일부 지역은 아날로그 방송을 이미 종료했다. 2012년 디지털 전환 완료를 목표로 하고 있는 영국의 경우 2010년 들어서 디지털 전환율 90%를 넘어선 상황이다. 이 같은 영국의 디지털 전환 추이는 2012년 디지털 전환 완료 목표가 달성될 것이라는 전망을 뒷받침한다.

홍보 및 디지털 TV의 보급을 담당하고 있는 '디지털 UK(*Digital UK*)'는 품질과 기능이 보증된 디지털 방송관련 기기에 로고를 부착하고, 가전·유통업체가 대리점 등에서 홍보할 수 있도록 유도했다. 이와 함께 분기마다 오프콤(*Ofcom*)과 디지털 UK가 디지털 전환 동향조사를 실시하여 디지털TV 보급률 및 인지율 등의 시청자 행태를 파악하여 정책에 반영하고 있다. 또한 디지털 전환 취약계층을 지원하기 위해 75세 이상 노인과 장애인들을 대상으로 디지털 셋톱박스 설치를 지원하거나 보조금(40파운드)을 지원한다. 디지털 전환을 위한 재원으로 매년 공영방송 BBC의 수신료를 인상(물가연동분+1.5%)하여 BBC가 디지털 전환 관련 업무를 수행하도록 했다.

영국에서 디지털 전환이 효과적으로 추진되고 있는 이유는 오프콤, 문화매체스포츠부(*Department of Culture, Media and Sports*; DCMS) 등 정부의 관련

기관이 디지털 영국을 구축하자는 목표 아래 디지털 전환을 추진하고자 하는 노력을 지속해 왔을 뿐 아니라, 공공 서비스 방송을 대표하는 BBC가 디지털 전환을 위해 적극성을 보여 왔기 때문이라고 할 수 있다. 디지털 전환 홍보에 필요한 예산은 BBC의 수신료에서 디지털 UK의 홍보비용으로 책정된 1억 7,650만 파운드(약 3,035억 원)와 BBC가 자체적으로 통제하는 예비비 명목의 3,400만 파운드(약 590억 원)를 합친 약 2억 1,000만 파운드(약 3,625억 원) 규모이며 향후 추가비용 필요 시 BBC의 의사결정에 따라 예산이 책정된다(주재원, 2010).

(3) 독일

독일의 경우는 텔레비전방송의 50% 정도가 디지털로 방송되고 있다. 2007년 지상파방송의 디지털 전환이 완료된 이후 2008년에는 디지털 위성방송의 비율이 두 자리 수까지 증가하기도 했다. 그러나 시장점유율 50%가 넘는 케이블방송은 이러한 변화 속에서 소외되고 있다.[6] 시청률조사기관 TNS의 조사결과, 디지털 TV 수상기를 최소 1대 이상 보유하고 있는 가구가 전체 TV시청가구의 61.7%이며, 디지털 전환율은 매년 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2,313만 3,000가구가 디지털 지상파방송(DVB-T), 디지털 위성방송(DVB-S), 디지털 케이블TV(DVB-C), 디지털 인터넷TV(DSL-TV)를 시청하고 있는 것으로 나타났다(*ZAK Digitalisierungbericht* 2010), 이는 지난해에 비해 260만 수신가구가 증가한 것이다. 순수 아날로그 수신가구는 1,433만 1,000가구이다.

(4) 프랑스

프랑스는 2011년 11월 30일 아날로그 방송 종료를 목표로 디지털TV 전환을 추진하고 있다. 현재 프랑스에서 지상파 디지털 방송은 전체 인구의 87%를 커버하고 있으며, 2011년 말에는 적어도 95%까지 이를 것으로 전망된다(최지선, 2010). 2010년 2월부터 지역별로 아날로그 방송 종료와 전면적인 디지털 방송으로의 전환이 이루어질 예정이다. 알자스 지역(2010년 2월 2일)을 시작으로

6)http://www.anga.de/fileadmin/documents/Marktdaten/ANGA_Broschuere_Das_deutsche_Breitbandkabel_2010.pdf

바스노르망디(3월 9일), 브르타뉴(6월 8일) 등 순차적으로 아날로그 방송을 종료한다. 2011년 상반기에는 파리를 포함한 수도권 지역에서 디지털 전환을 완료하고, 2011년 11월까지 전면적인 디지털 전환 시대를 연다는 계획이다.

프랑스에서 디지털 지상파방송(*Television Numerique Terrestre*: TNT)에 대한 논의는 2000년 8월, 디지털 방송에 대한 법적인 틀을 갖춘 개정된 방송법을 통해서 구체화되었다. 디지털 방송 전환을 위해 2007년 3월, <방송의 현대화와 미래의 텔레비전에 관한 법(*Loi n° 2007309 du 5 mars 2007 relative àla modernisation de la diffusion audiovisuelle et à télévision du futur*)>을 제정했다. 이 법에 따라 정부와 지상파방송사(*France Télévision, TF1, Canal+, M6, Arte*)가 공동으로 프랑스 디지털 방송(*France Télé Numérique*; FTN)이라는 공익 단체를 설립하여, 시청자 중심적인 디지털 방송 전환을 추진하고 있다. 시청각최고위원회(CSA)는 디지털 방송 전환의 의의를 ①디지털-아날로그 동시송출에 따른 비용을 절감하여 디지털 지상파방송 수신 확대를 및 양질의 콘텐츠 제작 투자 등 질적 개선, ②지상파방송의 확대, ③프랑스 대도시에서 HD로 인터넷 모바일 이용 등 세 가지 측면에서 기대하고 있다.

(5) 일본

일본은 2001년 전파법을 개정하여 디지털 전환의 법적 근거를 마련했다. 전파법은 아날로그 종료 시기를 2011년 7월로 명시하고, 아날로그 TV 방송 주파수 사용을 아날로그 종료시기까지로 한정했다. 총무성의 주도 하에 디지털 전환 계획을 추진하고 있으며, 방송사와 가전업체 등으로 구성된 '디지털방송추진협회(*Association for Promotion of Digital Broadcasting*; DPA)'가 홍보, 시청자 지원 등의 업무를 담당한다. DPA는 지상파 디지털 튜너 내장 로고, 아날로그 TV방송 종료 안내문 부착제도를 운영하며 디지털 전환을 홍보하고 있으며, 시청자 지원을 위해 지역별로 센터를 구축했다. 디지털 전환 취약계층을 위해 지상파 아날로그 방송을 시청하고 있는 생활보호세대(약 120만 세대)를 대상으로 디지털 컨버터를 지급하고, 수신환경 개선이 필요한 대상은 안테나도 같이 지원하고 있다.

2) 국내 디지털 전환 현황

국내 디지털 전환은 2000년 초반 <디지털 전환 종합계획>을 수립하고 방송법 개정과 디지털전환특별법 제정 등을 통해 지상파방송의 디지털 전환을 본격 추진해 왔다.[7] 2008년 3월, 디지털전환특별법을 제정하여 지상파방송의 디지털 전환의 목적[8]과 디지털 전환 완료시점[9]을 명시하면서 디지털 전환에 관한 법적 근거를 마련한 것이다. 디지털전환특별법은 몇 차례 개정을 거쳐 2010년 9월, 아날로그방송 종료 시점을 2012년 12월 새벽 4시로 확정[10]하고, 디지털 전환에 따른 지원대상과 지원방법 등을 명시했다.

[그림 2-2] 방송통신위원회 지상파방송 디지털 전환 추진 로드맵



출처: 방송통신위원회(2009)

---

7) 디지털 전환과 관련된 정책적 논의는 1997년경부터 시작되었으나, 2000년 7월 디지털방송추진위원회의 "지상파TV방송의 디지털 전환을 위한 종합계획"을이 공식적인 최초의 디지털 전환 종합정책이다.

8) 지상파 방송사업자가 제공하는 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화를 촉진하여 수용자의 권익 향상과 국민경제의 발전에 이바지하는 것(제1조)

9) 2012년 12월 31일 이전(제7조)

10) 울진, 강진, 단양, 제주도 등 시범사업 전환일정 포함

디지털전환특별법에 따라 방송통신위원회는 디지털 전환과 관련된 구체적인 기본계획을 종합적으로 수립·추진하게 되었다. 방송통신위원회는 아날로그 방송 종료 기반 마련, 대국민 홍보 강화, 디지털방송 수신환경 개선, 저소득층 지원 등 네 가지 분야에 대해 대국민 인식 확산, 시범 실행, 실행 본격화 및 점검, 후속 조치 등 총 4단계에 걸친 디지털 전환 추진 로드맵을 작성하고 이를 토대로 정책을 추진하고 있다. 특히, 후속조치 단계에서는 시청자지원, 수신환경개선 등 아날로그 TV방송 종료실행에 따른 미진사항 점검·보완 및 디지털 TV 보급의 지속적 추진을 계획하고 있다.

디지털 전환은 현재 정부 주도의 형태로 추진되고 있지만, 전 국민의 협조와 이해가 반드시 필요하기 때문에, 정부는 디지털 전환 정책에 대해 정확한 정보를 제공하고 국민들이 충분히 인지할 수 있도록 해야 한다. 디지털 전환에 대한 인지율이 높을수록 자발적 전환을 유도할 수 있으며, 디지털 전환 비용을 감소시키는 부수적 효과도 기대할 수 있기 때문이다.

<표 2-1> 해외 주요국 인지율 비교

구 분	한국(2010. 6)	일본(2010. 3)	영국(2008. 12)
아날로그 종료일	2012. 12. 31 (일시종료)	2012. 7. 24 (일시종료)	2012. 12. 31 (순차종료)
디지털전환 인지율[1)]	73.2%	97.7%	90%
아날로그 종료 영향 인지율[2)]	62.8%	96.6%	72%
디지털방송 수신기 보급률	61.0%	83.8%	92% (2010. 3)

주1) 아날로그 방송 종료 및 지상파방송 디지털 전환 인지 여부

주2) 아날로그 종료 영향 인지율: 디지털 전환 이후에는 아날로그 TV만으로는 지상파방송을 볼 수 없다는 사실을 인지

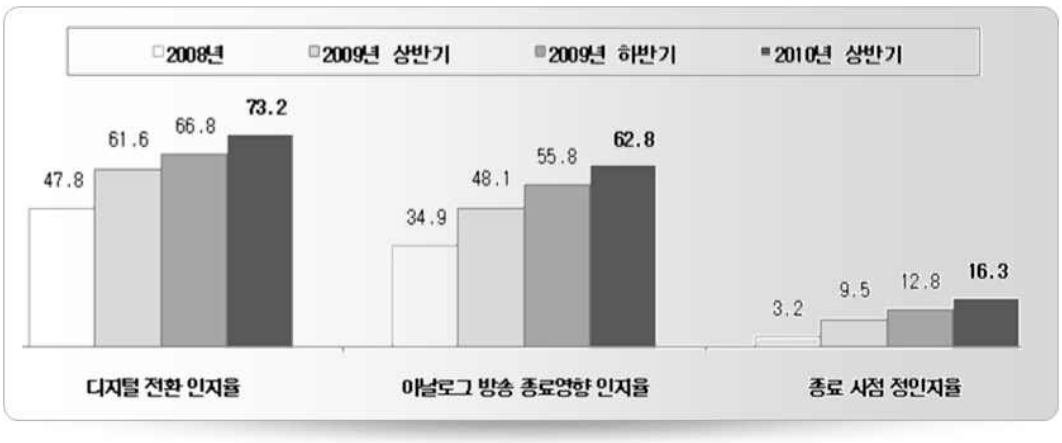
출처: 방송통신위원회(2010)

그렇지만 국내 디지털 방송 전환과 관련된 대국민 인지율 및 디지털 방송 수신기 보급률은 해외 주요국에 비해 상대적으로 저조한 상황이다. 방송통신위원회의 조사결과[11)]에 따르면, 아날로그 TV방송 종료와 종료영향[12)]에 대한 인지율은 62.8%로 나타났다. 단순히 디지털 전환에 대해 알고 있는 경우는

73.2%로 조금 높지만, 영국(2008년 12월, 90%), 일본(2010년 3월, 97.7%)에 비해 낮은 수준이다. 전반적인 인지율은 지속적으로 상승하고 있지만 정확한 아날로그TV 종료일을 인식하고 있는 비율은 2010년 상반기 현재 16.3%에 그치는 것으로 나타난 것으로 봤을 때, 대다수의 시청자들이 디지털 전환에 대비한 구체적인 준비계획을 세우지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

시청자들이 디지털 전환에 대비하지 못하고 있다는 사실은 디지털TV 보급률을 통해서도 확인할 수 있다. 디지털TV 보급률은 아날로그 종료에 앞서 소비자들의 자발적 전환이 어느 정도 진행되었는지를 보여주는 지표이기 때문이다. 국내 디지털TV 보급률은 2010년 6월 기준 61%로 미국(98.9%), 영국(91.4%), 일본(83.8%) 등에 비해 낮은 수준이다.

[그림 2-3] 연도별 인지율 변화



주1) 디지털전환 인지율: 지상파 아날로그 방송이 종료되고, 지상파방송은 모두 디지털방송으로 바뀌는 것을 인지

주2) 아날로그 방송 종료영향 인지율: 디지털 전환 이후에는 아날로그TV만으로 지상파방송을 시청할 수 없다는 사실을 인지

출처: 방송통신위원회(2010)

11) 동서리서치에 의뢰하여 2010년 5월 13일~6월 25일까지 전국 16개 시·도, 5,000여 가구의 13~79세 중 가정 내 의사결정자를 대상(표본오차 ±1.38%p, 95% 신뢰수준)으로 개별면접 조사

12) 디지털전환 이후 아날로그 TV수상기만으로 디지털방송 시청불가

3) 국내 디지털 전환 정책의 문제점

현재 디지털 전환 정책과 관련하여 지적되는 문제점은 정책결정과정, 취약계층 지원, 수신환경 개선 주체 및 방법, 지상파방송만의 디지털 전환 등 네 가지가 제기되고 있다.

(1) 정부 주도적인 정책 결정

디지털 전환을 추진하는 과정에서 그동안 정부 및 관련기관의 역할은 많은 문제들을 드러냈다. 특히, 정부 주도적인 정책 결정과정에서 많은 문제점이 제기되었다. 국내 디지털 전환과 관련하여 방송통신위원회, 시청자와 시민단체, 지상파방송사업자, 유료방송사업자, 가전사 및 장비 제조업체 등이 관련되어 있으나, 일반 국민들의 경우 디지털 전환의 혜택에 대해 정보가 부족해 디지털 전환에 대한 필연성에 의문을 가질 수 있다. 따라서 방송통신위원회는 국민들이 디지털 전환의 필요성 및 효과에 대해 충분히 알리는 한편, 현재 디지털전환특별법에 포함되어 있지 않은 유료방송과 지상파방송 간의 갈등을 중재하고 해결 방법도 찾아야 한다. 이와 함께 사업자 간의 자체적 갈등 중재의 노력도 필요하다(정국환・김희연・양동복, 2009).

디지털 전환 정책은 여러 이해당사자들이 직・간접적으로 연계되어 있기 때문에, 일정 부분 정부 주도적인 정책결정 및 추진이 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 정책 결정 과정에서 충분한 연구와 다양하고 투명한 논의 과정을 거쳐 주요 이해 당사자들이 공감할 수 있는 사회적 합의를 도출하는 것이 바람직하다. 그런 측면에서 방송통신위원회가 방송사, 가전업계, 학계 등 관련 전문가로 연구반을 구성하여 기본계획(안)을 도출하고도 사회적 논의를 거치지 않고 방송통신위원회 내부 검토만으로 심의를 완료한 것은 문제가 있다(최선욱, 2009). 또한 디지털전환추진위원회도 당초 구성과는 달리 디지털 전환 정책의 추진을 담당할 실무위원회가 아니라 단순 심의기구로 전락시킨 것도 문제라고 할 수 있다(고삼석, 2010).

방송의 디지털 전환은 방송 혹은 미디어 영역에만 국한된 사안이 아니라 국가적으로 중차대한 쟁점이기 때문에, 방송의 디지털 전환 정책 및 법제 수립

을 위해서는 다양한 분야를 포괄할 수 있는 주체들과의 커뮤니케이션이 중요하다. 특히 국민들이 디지털 전환 과정에 참여할 수 있는 창구를 마련할 필요가 있다.

(2) 디지털 전환 취약계층 지원

디지털 전환 과정에서 소외될 우려가 있는 사회적 취약계층에 대한 지원 정책이 미흡하다는 지적은 여러 차례 제기되어 왔다. 방송의 디지털 전환으로 유발되는 정보격차의 문제에 대한 근본적인 해결책을 마련하는 것은 매우 어렵지만, 시청자들이 디지털 전환 이후 방송에서 소외되지 않도록 해야 한다.

현재 디지털전환특별법의 지원 대상은 소득 수준을 고려한 저소득층에만 한정되어 있다. 다른 국가들의 경우, 법적 지원을 보장하고 있는 고령자·장애인·공공기관 등이 지원 대상에 포함되지 않아, 아날로그방송 종료 이후 디지털 방송을 시청하지 못하는 계층이 상당수 발생할 것이라는 우려가 제기되고 있다. 게다가 단순히 디지털 컨버터를 공급해서 아날로그TV로 디지털방송을 볼 수 있도록 하는 정책은 저소득층이 디지털방송의 특징인 고화질과 다채널, 그리고 다양한 양방향 서비스를 이용할 수 없게 함으로써 정보격차를 더욱 고착화시킬 수도 있다.

현재 디지털전환특별법 시행령은 디지털 전환과 관련하여 취약계층에 대한 지원대상 및 지원방법 등을 명시하고 있는데, 경제적 취약계층에 한정된 지원과 디지털 컨버터 지원 등 제한적인 내용이라는 지적이 제기되고 있다. 취약계층은 ①경제적 취약계층(기초생활수급자), ②사회적 취약계층(다문화가정, 복지시설(요양원, 교도소) 거주자), ③기술적 취약계층(장애인, 고령자), ④물리적 취약계층(자연적·인위적 난시청 지역 거주자) 등 다양하게 분류할 수 있지만, 현행 특별법은 경제적 취약계층에 대한 지원만 명시하고 있을 뿐이다. 이에 따라 경제적 취약계층 이외의 다른 취약계층에 대해서는 구체적인 지원을 하기 어려운 측면이 있다(성동규, 2010). 경제적 취약계층의 범위는 기초생활수급권자 중 직접수신가구로 제한하고 있는데, 기초생활수급자 중 직접수신비율은 23%, 차상위계층 중에서는 27.3%의 비율로 조사되었다.

<표 2-2> TV 시청방법(기초생활수급자)

구분	기초생활 수급자	셋톱박스 보유여부		
		보유	미보유	모름
사례수	(1500)	(51)	(1363)	(85)
아날로그케이블	76.4	20.1	78.3	79.6
지상파방송 직접수신	23.0	5.5	24.0	17.2
위성방송(스카이라이프)	2.6	43.9	1.0	2.2
디지털케이블	1.2	31.1	0.0	3.2
IPTV	0.2	6.9	0.0	0.0

단위: %

출처: 허원제(2010)

<표 2-3> TV 시청방법(차상위계층)

구분	차상위계층	셋톱박스 보유여부		
		보유	미보유	모름
사례수	(1500)	(78)	(1352)	(70)
아날로그케이블	75.4	21.6	78.9	69.3
지상파방송 직접수신	27.3	4.3	29.6	10.0
디지털케이블	3.0	44.1	0.0	15.9
위성방송(스카이라이프)	1.7	21.7	0.6	1.7
IPTV	1.4	22.1	0.0	6.3

단위: %

출처: 허원제(2010)

디지털 전환을 완료한 국가에서도 시청자들은 셋톱박스 설치, 안테나 재설치 및 조정, 채널 조정 등의 기술적 어려움을 호소했다. 국내에서 처음으로 아날로그 방송을 종료한 울진 시범사업에서도 컨버터 지원 건수와 기술지원 건수가 정비례 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 전국 전환에서 수용자에게

상당한 기술지원이 필요하다는 것을 반증한다. 따라서 경제적 취약계층에 대한 지원뿐만 아니라 기술적 취약계층을 비롯한 다양한 취약계층에 대한 지원 정책 마련이 필요하다.

취약계층에게 어떤 방식으로 어느 정도 지원할 것인지에 관한 지원내용에 있어서도 상당히 제한적인 것으로 평가할 수 있다. 현재 디지털전환특별법 시행령은 디지털 텔레비전 수상기 구매를 희망하지 아니하는 경우 디지털 신호를 아날로그 신호로 전환할 수 있는 컨버터 1대를 무상으로 지원하고, 디지털 텔레비전 수상기 구매를 희망하는 경우 구매보조비를 일부 지원하도록 하고 있다. 그렇지만 디지털 컨버터를 통해 아날로그 신호로 변환된 디지털방송을 시청하는 것은 엄밀한 의미에서 디지털방송을 시청한다고 보기 어렵다.

따라서 아날로그 방송이 종료된 이후에 나타나게 될 디지털 전환 지체자의 유형을 파악하고 경제적·사회적·기술적·물리적 취약계층을 포괄하여 지원 대상을 선정하는 한편, 궁극적으로 디지털 전환의 혜택을 모든 국민들이 향유할 수 있도록 하는 방안을 고민할 필요가 있다. 즉, 취약계층 역시 디지털 전환을 통해 양질의 방송을 시청할 수 있도록 시청환경을 질적으로 제고해야 한다는 것이다. 우리나라와 비슷한 시기에 디지털 전환을 완료할 예정인 영국의 경우, 지속적인 조사를 통해 취약계층의 요구를 파악하고 있다는 사실은 국내에 시사하는 바가 크다. 디지털 전환에 따라 발생하는 취약계층의 문제는 아날로그방송 종료 후에도 지속적으로 개선해야 할 성격의 과제이기 때문이다.

(3) 수신환경 개선 주체와 방법

수신환경 개선의 주체와 방법에 대한 문제가 제기되고 있다. 디지털전환특별법은 중앙행정기관의 장과 방송통신위원회가 수신환경 개선에 관한 방안을 마련하고, 방송사업자가 구체적인 계획을 마련하여 시행하도록 하고 있다. 현실적으로 유료방송을 통해 아날로그방송의 난시청 문제를 보완하고 있는 상황에서 디지털로 전환할 경우 시청자들의 보편적 접근권을 훼손하게 될 수 있다. 이런 중요한 사안에 대해 수신환경 개선의 주체가 명시되지 않아 실효성 있는 방안이 마련되지 못하고 있다는 지적이 발생하고 있는 것이다.

수신환경 개선 방법에 있어서도 현실적으로 지상파방송의 직접수신을 위한

환경개선보다 유료방송을 통해 문제를 해결해 왔기 때문에, 수신환경 개선의 방법론에 대해서도 논란이 있다. 수신환경 개선에 핵심적인 요소인 지상파방송사들의 방송보조국의 디지털 전환율은 190개 중 17%로 매우 낮은 수준이다.

지상파방송의 난시청 해소와 관련된 내용은 방송법 44조와 방송법 시행령 44조를 근거로 하고 있다. 방송법에 따르면 "KBS는 지역과 주변여건에 관계없이 국민이 양질의 방송서비스를 수신할 수 있는 환경 조성을 위해 노력해야 한다"고 규정하여 난시청 해소의 1차적인 책임이 KBS에 있음을 명시하고 있다. 다만 '건물 및 구축물의 신축 등 인위적인 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우에는 그러하지 아니하다'는 방송법 시행령 44조에 따라 KBS의 난시청 해소 의무는 자연적 난시청[13]에 한정된다. 따라서 방송통신위원회는 방송법에서 난시청 해소 의무를 자연적 난시청과 인위적 난시청으로 구분하여 명확히 하고, 수신환경 개선정책을 추진할 필요가 있다. 인위적 난시청의 문제가 건축주 등에 의해 해결되지 않는 실태 등을 조사 및 불가피할 경우 수신료 면제 등을 시행하는 방안을 검토해야 한다.

<표 2-4> 난시청 해소 관련 법제

구분	내용
방송법	44조(공사의 공적책임) 제2항: 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.
방송법 시행령	44조(수신료 면제) : ① 방송법 제64조(텔레비전 수상기의 등록과 수신료의 납부) 단서의 규정에 의하여 다음 각 호의 1에 해당하는 수상기에 대하여는 수신료를 면제한다. 〈개정 2001.3.20, 2002.12.26, 2006.3.10, 2008.2.29〉 6. 공사가 행하는 텔레비전방송 중 전부 또는 일부의 시청이 불가능한 지역(이하 "난시청지역"이라 한다)에 거주하는 자가 소지한 수상기. 다만, 건물 및 구축물의 신축 등 인위적인 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우에는 그러하지 아니하다. 10. 기타 방송통신위원회가 지정하는 수상기 ④ 제1항제6호의 규정에 의한 난시청지역의 범위는 방송통신위원회의 승인을 얻어 공가 이를 정한다. 〈개정 2008.2.29〉

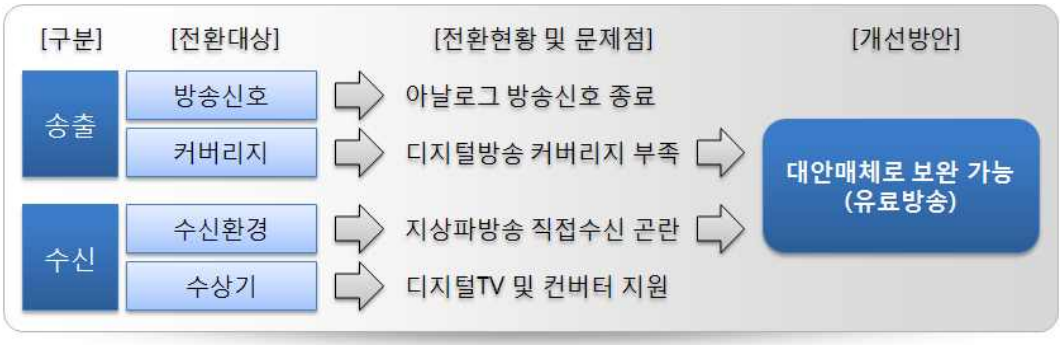
13) KBS 자료에 따르면, 국내 자연적 난시청 가구는 71.1만 가구(전체 1,922만 세대의 3.7%) 수준이다.

전파법은 시행령 36조와 37조, 38조에 난시청 관련 등의 업무를 수행토록 규정하고 있다. 전파법 시행령에 따르면, 방송사업자는 해당 방송구역의 전계강도를 실측한 자료를 방송통신위원장에게 제출하도록 하고 있다. 중앙전파관리소는 전계강도 실측자료를 근간으로 하여 방송수신 장애가 발생할 경우, 실태조사를 실시해 수신 장애 제거방안을 제시토록 하는 등 난시청 실태조사 등의 업무를 수행해야 한다.

(4) 지상파방송만의 디지털 전환

지상파방송에 국한된 디지털 방송 정책으로 인해 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털 전환 정책이 수립되지 못하고 있다. 전 국민의 90% 정도가 유료방송에 가입해 있는 상황을 고려한다면, 사회적 비용을 최소화하면서 디지털 전환을 하기 위해서라도 유료방송을 포함한 방송 인프라의 종합적 활용방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 정보격차의 해소 차원에서라도 유료방송을 통한 디지털 전환 정책을 고려할 필요가 있다. 유료방송 이용자와 비이용자 사이의 정보격차가 크게 벌어질 가능성이 있기 때문이다. 현재 지상파방송의 디지털 전환은 송출단과 수신단에 있어서 방송 신호와 수상기를 디지털 방식으로 바꾸는 것에 초점을 맞추고 추진되고 있어, 커버리지 및 수신환경 문제 해결에 대한 접근방법으로는 충분치 않다. 송출단에서 방송신호를 디지털화하는 것 못지않게 커버리지를 확보하는 문제가 중요하나, 현재로서는 디지털 전환 이후 방송 커버리지의 문제는 간과하고 있기 때문이다. 수신단에서 디지털 수상기를 보급하는 것과 더불어 수신환경 개선이 함께 추진되어야 하나, 현재로서는 디지털 수상기 혹은 컨버터 보급에 치중하고 있는 상황이다. 디지털 컨버터 보급을 비롯한 하드웨어 중심의 전환 정책도 문제로 지적된다. 아날로그 방송 하드웨어를 디지털로 전환하는 것을 정책의 우선순위에 두는 것은 당연하겠지만, 이것이 디지털 전환 정책의 전부라고 할 수는 없다. 궁극적으로 디지털 전환의 혜택을 시청자들이 골고루 향유할 수 있도록 양질의 콘텐츠와 다양한 서비스를 활성화시키는 정책이 중요하다. 따라서 지상파방송의 디지털 전환에만 몰입하지 말고, 미디어 전체를 포괄하는 디지털 전환 정책에 대한 고민이 요구된다.

[그림 2-4] 디지털 전환대상별 전환현황 및 대안



출처: 미디어미래연구소(2010)

이처럼 지상파방송의 디지털 전환 정책에서 커버리지와 수신환경 문제에 대한 접근 비중이 높지 않기 때문에, 디지털 전환 이후 수신환경은 더욱 악화될 가능성이 있는 것도 사실이다. 따라서 지상파방송의 디지털 전환 이후에도 유료방송에 의한 커버리지의 확보는 여전히 유효할 것으로 전망된다. 방송통신위원회의 2008년 TV시청행태연구에서도 케이블TV 가입가구의 48%, 위성방송 가입가구의 25.5%가 지상파 방송을 수신하기 위해 가입한 것으로 나타났다는 사실로 비추어 보아 현재의 커버리지와 수신환경 문제는 디지털 전환 이후에도 지속될 가능성이 매우 높다.

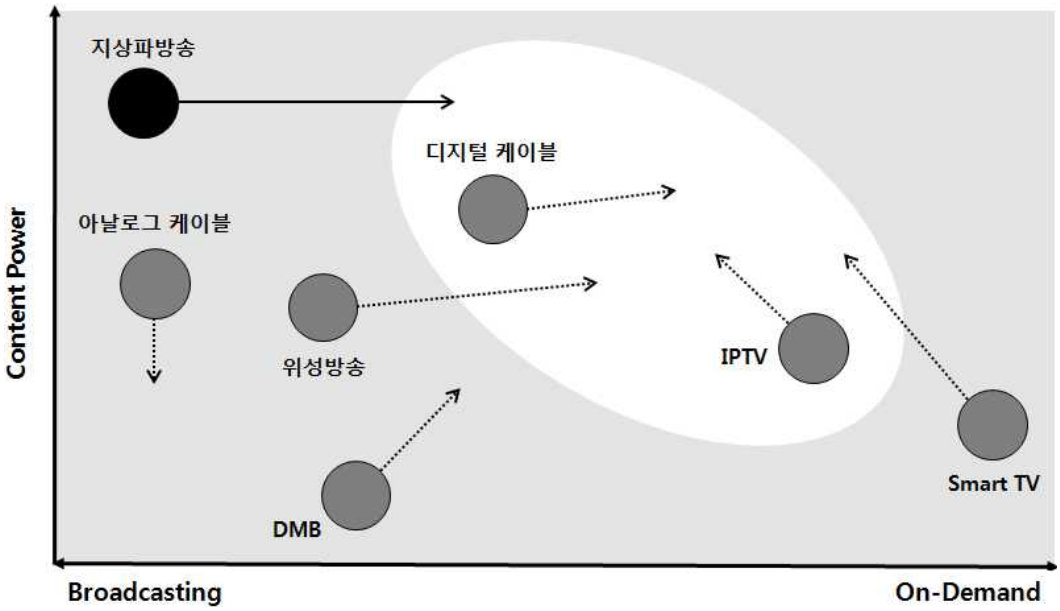
유료방송 차원에서 방송의 디지털 전환에 따른 편익을 완전히 향유하기 어려운 또 다른 문제점은 콘텐츠를 제작하는 부문에서 발생한다. 즉, PP들의 HD제작 비율이 충분치 않다는 것이다. 유료방송 PP들의 자체제작 비율을 높이는 추세에서 HD 프로그램의 비율을 늘릴 계획이지만, 일부 MPP를 제외한 개별 PP들은 제한적일 수밖에 없다. 현재 제작지원 예산도 대부분 우수 프로그램 지원 등에 국한되어 있을 뿐, 디지털 프로그램 제작환경을 개선하기 위한 지원이 확대될 필요가 있다. 현재 방송통신위원회 등이 추진하고 있는 디지털방송콘텐츠 지원센터 및 HD드라마타운 구축 등 HD 프로그램을 제작할 수 있는 공동제작시설을 지속적으로 확충하는 지원이 필요하다. 따라서 현재 추진되고 있는 종합편성PP와 관련해서도 HD제작 의무를 분명하게 하여 방송의 디지털 전환 효과를 충분히 낼 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 포스트 디지털(Post-Digitalization) 미디어 환경

1) 디지털 방송의 혜택과 문제

방송의 디지털화는 통신의 광대역화와 더불어 본격적인 방송통신융합으로 가는 중요한 변화의 축을 이루고 있다. 디지털화로 인해 방송과 통신의 융합이 가능하게 되었기 때문이다. 향후 지상파방송의 디지털 전환이 완료되면, 방송 전반의 디지털화를 통해 본격적인 디지털 방송 산업 및 디지털 경제 환경이 구축될 전망이다. 이에 따라 국내 방송 산업은 기존 매체들뿐만 아니라 모바일TV, IPTV, 스마트TV 등 융합형 매체가 하나의 디지털 방송시장으로 융합될 것으로 보인다.

[그림 2-5] 디지털방송시장의 경쟁



디지털 전환으로 고품질의 융합형 서비스를 비롯해 다양한 혜택을 기대할 수 있다. 디지털 신호의 압축 기술로 아날로그방송에 비해 더욱 많은 채널에서 고화질과 고음질의 방송 프로그램을 제공하여 궁극적으로 다양성을 확대하는데 기여할 것으로 기대되었다. 뿐만 아니라 양방향 서비스를 통해 각종 부

가 서비스를 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 디지털 전환 홍보를 담당하는 DTV코리아는 시청자 복지 향상, 차세대 신성장 동력, 주파수의 효율적 이용 등을 위해 디지털 전환을 추진한다고 밝히고 있다. 즉, 난시청을 해소하고, 고화질・고음질의 방송을 통해 시청자의 복지를 향상시키고, 고품질 HD프로그램을 위한 기술개발, 인력양성, 신규수요 증대 등으로 산업 성장의 원동력이 될 것이라는 기대다. 한편, 디지털 전환으로 야기될 수 있는 문제는 정보격차와 저작권(해적판, 불법 다운로드) 문제 등이 제기되고 있다. 또한 사업자 입장에서는 디지털 전환 비용과 디지털 HD 콘텐츠 제작에 대한 부담과 역량부족 등의 문제가 예상된다.

따라서 디지털 전환 정책의 목표를 달성하고 시청자 복지를 제고하기 위해서는 디지털 전환에 따른 혜택은 극대화하고 문제점은 최소화할 수 있도록 정부 및 사업자 차원에서의 더 많은 노력이 필요하다. 이를 위해서는 경쟁과 양립할 수 있는 디지털 방송 공익성 개념의 정립 및 실현, 그에 따른 디지털 전환 정책과 실행 방식의 수정 및 보완, 지상파방송사 내부 효율화 추진, 디지털 콘텐츠 제작 환경 확충 및 지원 정책 수립, 양질의 디지털 콘텐츠 및 프로그램 다양성 확보 등이 필요할 것으로 보인다.

<표 2-5> 디지털 전환의 혜택과 문제

구분		내용
디지털 전환의 혜택	사업자	개선된 서비스로 고객만족도 및 수익확대 기대
		디지털 융합 서비스 제공으로 추가수익 기대
	시청자	고화질·고품질의 방송 서비스
		상호작용 서비스로 디지털 시민 참여기회 확대
디지털 전환의 문제	사업자	디지털 전환 비용
		디지털 HD 콘텐츠 제작부담 및 시설·역량부족
	시청자	디지털 전환에 따른 정보격차
		디지털 콘텐츠 저작권 문제

출처: 미디어미래연구소(2010)

2) 포스트 디지털 환경의 미디어 수용자

오프콤(2009)은 미래의 TV 수요는 ①주문형TV, ②HD콘텐츠, ③니치 콘텐츠, ④IP망을 통한 실시간 콘텐츠, ⑤다운로드 모델 등으로 나타날 것이라고 예상했다. 이에 따르면, TV 시청행위가 편성되어 있는 프로그램을 시청하는 것에서 IP망을 통해 주문형 시청으로 변화하고, 점차 고화질의 HD 콘텐츠에 대한 수요가 늘어날 것이다. 또한 니치 콘텐츠를 제공하는 사업자가 증가하여 기존의 소수 콘텐츠 사업자에게 도전하게 될 것으로 보이며, IP망을 통해 실시간 방송 콘텐츠를 시청하고자 하는 수요도 점차 증가할 전망이다. 특히 다운로드 기반의 온라인 비디오가 DVD를 비롯한 물리적 저장매체 방식을 대체함으로써 콘텐츠 유통부문에서도 상당한 변화가 예상된다.

디지털화로 인해 수용자의 위상도 변화할 전망이다. 디지털 환경은 수용자가 기존보다 더 많은 선택권(미디어, 채널, 콘텐츠 등)을 제공하여 능동적 이용을 가능하게 하기 때문에, 그만큼 수용자의 매체에 대한 영향력은 증가할 수밖에 없다. 유튜브, 위키피디어, 페이스북, 트위터 등의 온라인 콘텐츠와 DVR 등을 통한 타임시프트 경험은 수용자의 영향력을 더욱 배가시키게 될 것이다. 컴캐스트의 <*TV pulse survey*>에 따르면, 가입자의 62%가 프라임타임 TV 시리즈를 VoD, DVR, 인터넷 등으로 시청하는 등 이미 TV 시청의 주류가 바뀌고 있다. 수용자의 선택권이 확대되었다는 것은 ①수용자 분화(*Audience fragmentation*), ②개인적 분화(*Personal fragmentation*), ③미디어 분화(*Media fragmentation*) 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

우선 수용자의 수요가 다양화되는 수용자의 분화에 따라 니치 콘텐츠가 증가할 전망이다. 미디어 창구, 전송 플랫폼, 콘텐츠 사업자의 수가 크게 증가한 것과 관련된다. 과거에는 가족들이 함께 같은 장소에 모여 TV를 시청했지만, 오늘날 수용자들은 언제 어디서나 다양한 미디어를 통해 다양한 콘텐츠를 선택할 수 있다. 미디어의 변화와 더불어 커뮤니케이션 양식은 매스미디어에 의한 매스 커뮤니케이션 모델(*Mass Communication Model*)에서 퍼스널미디어에 의한 매스 커스터마이제이션 모델(*Mass Customization Model*)로 변화하고 있기 때문이다. 즉, 미디어 중심에서 이용자 중심으로, 공급자 푸시방식에서 수요자 주도방식으로, 원자화된 이용자에서 네트워크화 이용자로의 변화를 의미한다.

<표 2-6> 커뮤니케이션 모델의 변화

Mass Communication Model	Mass Customization Model
미디어 중심적(Media-centric)	이용자 중심적(User-centric)
공급자 제공(Supply Pushing)	수요자 주도(Demand Pulling)
원자적 이용자(Atomic Users)	유기적 이용자(Networked Users)

출처: 미디어미래연구소(2010)

또한, TV를 시청하면서 인터넷 검색을 하는 등 복수의 미디어를 동시에 이용하는 멀티플랫포밍(*multi-platforming*) 행위가 증가하면서 개인적 차원에서도 분화가 나타나고 있다. 소비자의 미디어 이용시간, 집중도, 미디어 소비행위가 여러 미디어로 분산되기 때문에, 단일 미디어 및 기존 미디어의 이용시간이나 집중도가 낮아지고 있다. 특히, TV나 잡지 같은 전통적인 미디어에 대한 소비가 줄어들고, 인터넷이나 모바일 미디어 등에 대한 소비가 증가하고 있다.

마지막으로 디지털화로 인해 미디어 및 콘텐츠의 분화가 나타나게 된다. 소비자들은 재생 목록(*play list*)을 만들거나 매시업(*mash-ups*)을 활용해서 영화나 TV 프로그램을 자신만의 동영상 클립으로 재조합하여 이용하거나 친구들과 공유하고 있으며, 이러한 경향은 점차 증가할 것으로 보인다.

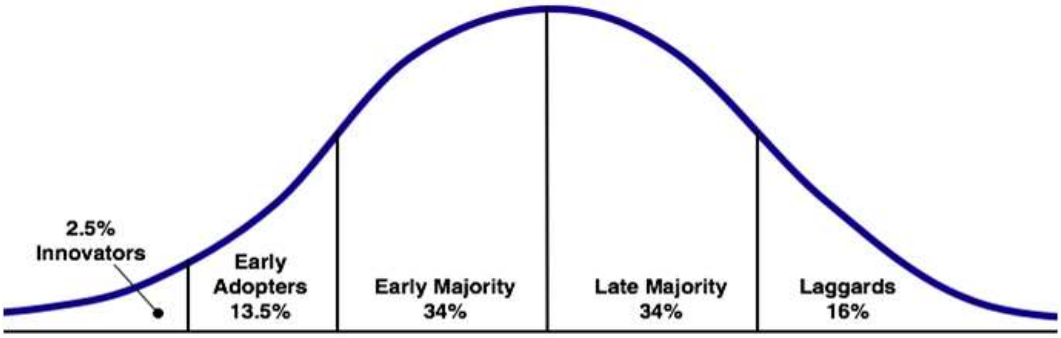
3) 디지털 전환 지체

혁신적인 기술의 도입과 확산에 관한 로저스(Rogers, 2003)의 개혁확산이론(*diffusion theory of innovation*)[14]에 따르면, 디지털 전환에 대해서도 혁신자(*innovators*)와 초기수용자(*early adopters*) 뿐만 아니라 지체자(*laggards*)가 존재할 수 있다. 유경한·강상현·권혁민(2010)은 디지털 전환의 성공적 이행을 위

14) 로저스는 개혁의 확산과정을 이용자들이 개혁을 수용하는 시점에 따라 혁신자(innovator, 2.5%), 초기수용자(early adaptor, 13.5%), 초기다수자(early majority, 34%), 후기다수자(late majority, 34%), 혁신지체자(laggard, 16%) 등의 5개 집단으로 구분하고, 대부분의 개혁의 확산이 이러한 시기와 범주 구분과 유사하다고 보았다(Rogers 2003).

한 주요 이슈 중 하나인 지상파 디지털방송 직접수신과 디지털 수신기기의 채택을 개혁확산이론의 관점에서 분석하기도 했다. 여러 실증적 연구결과를 토대로 만들어진 정상분포곡선 형태의 개혁확산곡선에 따르면 새로운 혁신을 수용하지 못하는 지체자의 비율은 16%에 이른다. 일견 디지털 수상기 보급률 61%는 후기다수자의 단계로 진입하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이는 수상기 보급에 국한된 것으로서 기술적·사회적인 디지털 전환 지체를 함께 고민하지 않을 수 없다.

[그림 2-6] 개혁확산 곡선



<표 2-7> 주요국의 디지털 전환 지원가구비율

구분	한국	미국	영국	일본
전체가구수(A)	1,715만	11,315만	2,560만	5,104만
지원가구수(B)	29만[주1)]	3,343만	450만	260만
지원가구비율(B/A)	1.7%	29.5%	17.6%	5.0%

주1) 방송통신위원회는 2010년 11월 26일, 지상파 직접 수신가구 중 기초생활수급권자, 수신료 면제가구, 일부 차상위계층 29만 3천 가구에 DTV 구매보조금 또는 디지털 컨버터 무상 제공 계획 발표

출처: 미디어미래연구소(2010)

주요국의 디지털 전환 지원가구비율을 살펴보면, 미국과 영국은 개혁확산곡선에서 제시하고 있는 지체자의 비율인 16%를 넘어서는 반면, 국내의 경우 2%도 되지 않은 것으로 나타났다. 즉, 이론적으로는 국내 약 1천700만 가구

중 16%인 270만 가구에서 디지털 전환 지체 현상이 나타날 것으로 추정할 수 있는데, 방송통신위원회는 자발적 디지털 전환이 어려운 지상파 직접 수신가구 중 기초생활수급권자, 수신료면제가구, 일부 차상위계층 29만 3천 가구에 대해 DTV 구매보조금을 지급하거나 디지털 컨버터를 무상 제공한다고 발표했다. 이는 전체 가구의 1.7%에 불과하며, 이론적으로는 경제적·기술적·사회적인 이유로 전체 가구의 14.3% 정도인 243만여 가구는 디지털 전환 지체가 예상됨에도 불구하고 디지털 전환에 대비할 방법이 없는 상황이다.

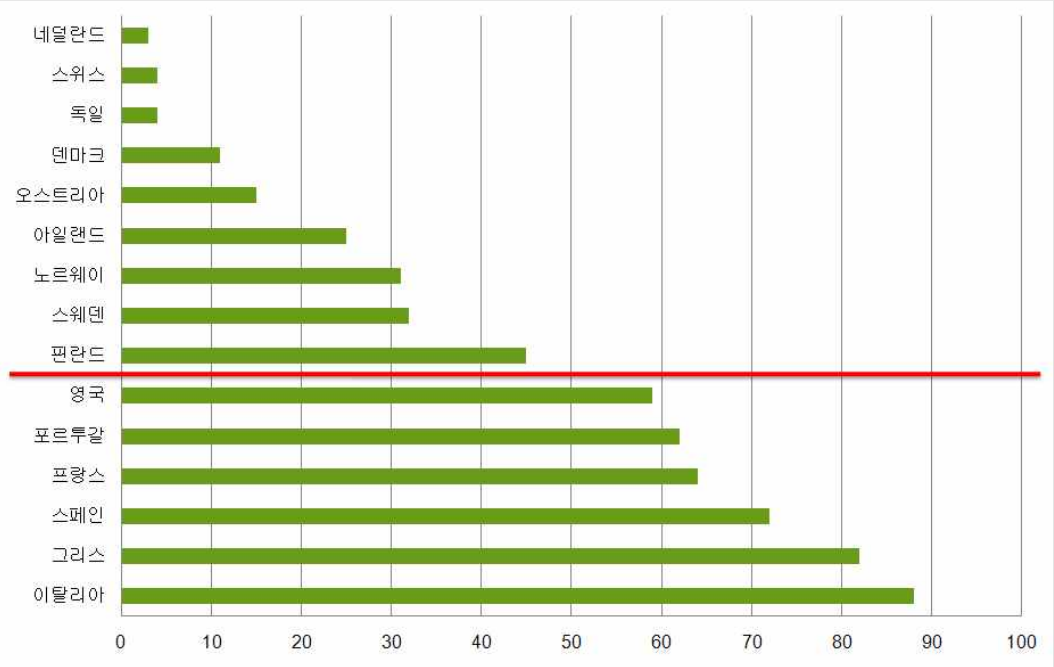
물론, 이론적인 틀을 디지털 전환 지체자 비율에 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 또한 개혁확산이론의 지체자 개념에는 혁신을 받아들이지 않는 거부자가 포함된다. 즉, 디지털 전환을 거부하는 경우도 역시 여기에 포함될 수 있다. 그렇지만 디지털 전환이 강제로 이뤄진다는 점을 고려하면, 디지털 전환을 안하든지 못하든지 무차별하게 정부가 책임져야 하는 부분이 있다. 다른 한편으로, 후기다수자(전체 84%)까지 개혁이 확산되면 사실상 성공적인 것으로 평가할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 지상파방송의 경우 보편적 서비스라는 특수성을 감안할 때 16%의 디지털 전환 지체자를 간과할 수 없는 상황이다.

현재 디지털 전환 취약계층에 대한 지원 등에 관한 내용을 다루고 있는 디지털 전환 특별법은 한시법으로서 디지털 전환 이후 그 효력이 다하게 된다. 문제는 지상파방송의 효과적인 전환이라는 목표를 달성한 이후에 대한 법·제도적 대응이 이뤄지지 않고 있다는 점이다. 현재의 디지털 전환특별법이 2012년 아날로그 송출 종료 이후 효력을 상실하더라도, 시청자 보호와 디지털 전환의 완성을 위해 2012년 이후에도 디지털 전환 지체자를 보호할 법적 장치가 마련되어야 할 것으로 보인다. 디지털 전환 지체자들에 대한 지속적인 지원은 디지털 지상파방송 신호를 수신하는 하드웨어적인 지원을 넘어서 디지털 미디어 리터러시를 배양하기 위한 방향으로 전개되어야 하며, 관련 법제의 개선이 필요할 전망이다. 디지털 전환에 대한 변화 추세를 보면 아직까지 디지털 전환이 효과적으로 이뤄지지는 않았지만, 이제는 디지털전환특별법 이후에 디지털 미디어 환경에 적용 가능하도록 방송법을 비롯하여 인터넷멀티미디어방송사업법, 전파법 등으로 분리되어 있는 법체계에 대해 고민해야 할 시점이다.

Ⅲ. 디지털 전환에 따른 해외 법제도 이슈

국내의 디지털 전환 목표 시점인 2012년까지 OECD 국가 중 상당수가 아날로그 TV 방송을 종료하고 디지털로 전환할 전망이다. 해외 주요국은 디지털 전환에 앞서 관련 법제를 정비하고 디지털 전환을 추진하며 디지털 전환 이후 법제도 개선을 위한 노력을 전개하고 있다. 이에 따라 해외 주요국에서 디지털 전환에 따라 법제도를 어떻게 개선하고 있는지 조사하여 국내 현실에 맞는 시사점을 도출하고자 한다.

[그림 3-1] OECD 주요국의 지상파방송만 수신하는 가구 비율(주 TV수상기)



출처: DigiTAG(2008).

룩셈부르크가 2006년 9월 1일, 세계 최초로 디지털 방송으로의 전환을 완료했으며, 유럽에서 독일, 스웨덴, 스위스 등이 아날로그 방송을 종료했다. 이는 지상파방송 시장의 크기와 수요에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이를테면 스위

스의 경우 대담한 접근방식을 취했는데, 디지털 지상파방송 서비스를 개시하기 전인 2003년 두 개의 아날로그 채널을 종료시켰다. 이는 지상파 플랫폼에 의존하는 가구가 적기 때문에 가능했던 것으로 풀이된다.

<표 3-1> 디지털 전환 완료 일정

구분	국가명	종료일(예정)	비고	구분	국가명	종료일(예정)	비고
1	룩셈부르크	2006년 9월	완료	18	헝가리	2011년	
2	네덜란드	2006년 12월	〃	19	체코	2012년 6월	
3	핀란드	2007년 9월	〃	20	한국	2012년 12월	
4	스웨덴	2007년 10월	〃	21	영국	2012년 12월	
5	스위스	2008년 2월	〃	22	폴란드	2012년 12월	
6	독일	2008년 11월	〃	23	이탈리아	2012년	
7	미국	2009년 6월	〃	24	아일랜드	2012년	
8	덴마크	2009년 10월	〃	25	그리스	2012년	
9	노르웨이	2009년 12월	〃	26	슬로바키아	2012년	
10	벨기에	2010년 3월	〃	27	포르투갈	2012년	
11	스페인	2010년 4월	〃	28	오스트리아	2012년	
12	아이슬란드	2010년	〃	29	호주	2013년 12월	
13	슬로베니아	2010년 12월	〃	30	터키	2014년	
14	이스라엘	2010년 12월	〃	31	뉴질랜드	2016년	
15	일본	2011년 7월		32	칠레	2017년	
16	캐나다	2011년 8월		33	멕시코	2021년	
17	프랑스	2011년 11월					

주: 이 외에도 안도라(2007년 9월), 아일오브맨(2009년 7월), 라트비아(2010년 6월), 에스토니아(2010년 7월) 등이 디지털 전환 완료

현재 디지털 전환을 완료한 국가 중 북유럽 국가들의 경우 대부분 지상파 방송의 비중이 낮아 정책적 배려가 상대적으로 낮았다는 것을 확인할 수 있다. 그러므로 디지털 전환을 완료하지 못했지만 지상파 방송 비중이 비교적 큰 영국, 일본, 프랑스와 디지털 전환을 완료한 미국, 독일의 법제도 개선 논의과정을 참고하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

1. 미국

1) 디지털 전환에 따른 문제점

미국은 2009년 6월에 디지털 전환을 완료했다. 당시 모든 방송국은 매 시간마다 지상파방송의 아날로그 방송의 종료를 알리면서, 준비하지 못한 사람들은 컨버터를 마련하라고 독촉했다. 막바지에 추가된 6억 5천만 달러를 포함해 총21억 5천만 달러(약2조7천억 원)가 소요되었다. 미국의 디지털 전환은 마지막까지 매우 긴박하게 이뤄진 것으로 보도되었다. 당초 예정되었던 2009년 2월에는 준비부족과 홍보부족으로 혼란이 불가피한 것으로 판단하여 전환일정을 연기하기도 했다. 만일 예정대로 디지털 전환을 강행했다면 저소득층들에게 지급하는 디지털 컨버터 쿠폰 지원 예산의 부족으로 약 650만 이상의 디지털 전환 취약가구가 상당기간 지상파방송을 시청할 수 없게 되기 때문이다.

위와 같은 사정 때문에 미국의 경우 디지털 전환 시점이 두 번이나 연기되었다. 이는 앞서 언급했던 준비부족과 홍보부족 때문이었다. 미국 사례는 특정 종료 시점을 기준으로 전국의 아날로그 방송을 종료하는 전국 동시 종료는 정부, 방송사, 시청자로 이루어진 디지털 전환 주체 중 어느 한 쪽이라도 준비가 완전치 못하다면 디지털 전환 연기라는 결과가 초래된다는 것을 보여주는 것이었다(박시백, 2010). 이와 같은 미국의 사례는 디지털 전환 종료를 앞두고 있는 국내에서도 참고해야 할 부분이다.

한편, 미국에서는 디지털 전환 완료 이후에도 아날로그방송 종료일 홍보 및 디지털 전환 교육이 병행되었으나 시청자들이 디지털 전환으로 인해 혼란을 겪었다(안민지, 2009). 종료일 전 1주 간, 디지털 전환 방법에 대한 문의성 민

원이 속출하였고, 디지털 전환 당일에만 31만 통의 문의가 FCC 콜센터로 걸려왔으며 이 중 30%가 채널 수신의 문제, 27%가 컨버터 작동에 관한 문의, 23%가 기술적 문의 사항이었다. 이러한 부분은 미국의 경우 디지털 전환에 관한 준비가 완벽하게 이루어졌다고 보기 어렵게 만드는 대목이다.

미국은 이와 같은 어려움을 겪은 끝에 디지털 전환을 완료하였으나 디지털 전환 완료 후에도 여러 가지 문제들에 시달려야 했다. 디지털 전환 완료 이후 미국에서 발생한 문제는 '수신장애 문제', '콘텐츠 문제', '정보격차 문제', '예산문제' 등 네 가지로 요약된다. 이러한 문제들은 비단 미국에 국한된 문제는 아니며, 미국이 디지털 전환을 완료했다는 측면에서 미국에서 이러한 문제들이 어떻게 발생하였고 그에 대한 대응은 어떠했는지 살펴보는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있을 것이다.

[그림 3-2] 미국 디지털 전환 개요



출처: 박시백(2010)

(1) 수신 장애 문제

FCC는 디지털 전환이 큰 혼란 없이 성공적으로 이뤄졌다고 밝혔지만, 몇 가지 해결하기 어려운 문제가 발생했다.[15] 우선 시청자와 방송사 모두 기술적인 어려움을 겪었다. 송신탑에서 많이 떨어지거나, 지형이 험한 곳에서는 디지털 방송 전파가 제대로 수신되지 않는 수신장애 문제가 발생했다. 특히 기존에는 수신에 문제가 없다가 전환 후 지상파 채널을 잃어버린 시청자들의 항의가 많았다는 점에 주목할 필요가 있다. 일부 지역에서는 전파간섭 문제도 발생한 것으로 보고되었다. 시카고, 뉴욕, 필라델피아, 댈러스 등 대도시에서조차 디지털 컨버터와 안테나를 구입했음에도 일부 방송 채널을 시청할 수 없는 혼란이 빚어진 바 있다. 일부 TV채널들은 디지털TV로 전환되면서 기존의 UHF 신호를 VHF 신호로 바꾸어 UHF 신호용 안테나를 구입한 시청자들이 VHF로 신호를 바꾼 채널을 시청할 수 없게 되었기 때문이었다. 이들은 결국 UHF와 VHF 겸용 안테나를 새로 구입해야 했다. 닐슨미디어리서치는 2009년 5월 1일, 미국 국민의 3.1%가 디지털 전환을 전혀 대비하지 못하고 있다고 발표했고, 미국방송협회(NAB)는 2009년 6월 11일, 아날로그 종료 하루 전 175만 명의 미국인들이 아직 전환을 준비하지 못한 상태라고 보고했다. 이 같은 문제들은 채널을 재배정하거나 컨버터나 안테나를 교체해야 해결될 것으로 보인다.

(2) 콘텐츠 문제

미국의 경우 디지털 전환 이후 수용자들이 이용할 수 있는 콘텐츠가 부족하다는 것이 문제점으로 지적되었다. 콘텐츠의 부족으로 인해 드라마, 토크쇼, 시트콤 등의 재방송이 많다는 것이다. 국민들에게 필요한 정보와 공공의 서비스를 다양한 채널을 통해서 제공하지 못하고 있다는 것은 디지털 전환 이후에도 장기적으로 해결해야 할 중요한 정책적 과제로 남게 되었다. 결국 궁극적인 목표는 수신환경을 개선하는 것을 넘어 디지털 전환을 통한 서비스의 향상이기 때문이다. 방송을 통해 고품질의 문화상품을 향유하거나 다양한 부가서비스를 이용하는 것은 최근의 일이지만, 디지털 전환을 통해서 향상된 서비스

15) PD저널(2009. 7. 1). 미국, 디지털전환 완료…여전히 과제는 남아.

를 제공하는 것은 매우 중요하다. 이러한 상황 속에서 국민들에게 방송의 디지털 전환에 따란 혜택을 누릴 수 있도록 하게 위해서는 콘텐츠의 다양성과 디지털 환경에 부합하는 콘텐츠의 질을 확보하고 이를 서비스 하는 방법 밖에 없다. 콘텐츠의 부족이 계속해서 문제가 되고 있는 우리의 상황에서 볼 때 미국의 상황은 유의해서 살펴볼 필요가 있다고 할 수 있다.

(3) 정보격차 문제

미국의 경우 취약계층 발생에 대비하여 보편주의적 관점에서 디지털 전환에 관한 지원을 실시한 국가라고 할 수 있다. 2009년 디지털 전환을 완료한 미국은 디지털 전환 과정에서 전 국민에게 컨버터를 구입할 수 있는 쿠폰을 배부했다. 미국이 디지털 전환 과정에서 사회적·경제적 격차를 고려하지 않고 모든 국민을 대상으로 디지털 전환을 실시한 배경에는 무료의 보편적 서비스를 실시하는 지상파방송의 특성과 소득격차만을 고려해 저소득자에게만 디지털 전환에 관한 지원을 실시하는 것만으로는 방송접근권을 보장할 수 없다는 판단에 따른 것이었다. 하지만 미국의 디지털 전환 지체자의 사회적 속성을 살펴보면 교육수준이 낮고 수입이 적은 노동계층, 젊은 층, 흑인, 아시아, 히스패닉 계열의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다(김인희, 2009). 이와 함께 디지털 전환이 완료된 이후에도 여전히 아날로그 TV만 수신 가능한 환경에 놓여 있는 가정이 존재하였으며, 특히 여러 대의 TV수상기를 보유하고 있는 가정의 경우 모든 TV수상기를 교체하지 못한 것으로 나타났다. 전 국민을 대상으로 한 지원을 실시했음에도, 완벽한 디지털 전환에는 성공하지 못했다. 보편주의적 관점에서 디지털 전환을 추진했음에도 불구하고 디지털 전환 과정에서 사회적 격차가 나타났다. 특히 사회적 지위가 낮은 계층의 디지털 전환율이 낮다는 것은 향후 정보격차를 야기할 심각한 요소가 될 수 있다.

(4) 예산문제

미국의 디지털 전환과 관련하여 대표적인 문제점으로 지적되어 온 것 중 하나는 예산의 문제이다(최선욱, 2010). 이와 관련하여 한 시민단체(*Civilrights)*는

2008년 7월에 개최한 리더십 컨퍼런스에서 미국 내 수백만이 긴급 정보, 뉴스 및 공공정보의 취득을 위해 의존하고 있는 지상파 아날로그TV 방송의 종료과정에 필요한 조사, 소비자 교육 및 홍보에 정부가 지나치게 낮은 예산을 할당하고 있다고 지적한 바 있다. 또한, 미국의 경우 지상파방송 대부분이 상업방송사들에 의해 운영되기 때문에 개별 지역방송사들이 정부의 재정적 지원 없이 개별 자금으로 디지털 방송에 필요한 설비를 갖춰야 하는 것도 문제가 된 바 있다(박남기, 2009). 미국의 상업방송사들은 FCC가 규정한 디지털 방송의 구체적인 구비조건을 충족시키기 위해 새로운 송신탑의 설치, 안테나 설치, 디지털 트랜스미터의 설치, 컨설팅 비용 등을 충당해야 했다. 지역방송사들의 80% 정도는 이 비용을 모기업을 통해서 충당하였으며, 은행 융자나 방송사들의 수익 또한 재원 충당의 방법이 되기도 했다. 결국 부족한 예산의 문제는 미국 방송의 디지털 전환의 경우 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 이는 저소득층 지원과 관련하여 예산이 남을 것이라고 예상되고 있는 영국과는 상반되는 것이다(안임준・김경환, 2009). 미국의 사례는 디지털 전환과 관련하여 소요되는 막대한 예산을 확보하는 문제의 중요성을 보여주는 것이라 할 만 하다.

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응

(1) 미국의 방송 관련 법제 현황

미국은 '표현의 자유(*freedom of speech*)' 원칙을 기본으로 하는 수정헌법 제1조를 근간으로 하여 공익성(*public interest*), 지역주의(*localism*), 사상의 자유 시장(*marketplace of ideas*), 보편적 서비스(*universal service*), 다양성(*diversity*) 및 경쟁(*competition*) 등을 커뮤니케이션 정책 전반의 기본원칙으로 설정하고 있다(Napoli, 2001).

미국의 방송 정책은 탈규제(*deregulation*)를 통한 산업 활성화와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 1996년에 개정된 '통신법(*Telecommunications Act*)'에는 규제완화를 통해 방송산업을 포함한 미디어 산업을 활성화하고자 하려는 의지가 담겨 있다. 미국의 경우 1990년대 중반 미디어산업을 활성화시키고 방송과

통신의 융합에 대응하기 위해 통신법을 개정하였다. 미국의 방송 정책에서 주목해서 살펴봐야 할 점은 구체적인 사안을 명시하여 사업자들을 규제하기 보다는 시장에서 사업자들이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 법적 근거를 마련하는데 초점을 맞추고 있다는 것이다(박남기, 2006). 즉, 경쟁을 통해 산업적인 성과를 달성할 뿐 아니라 다양성과 같은 공익적 가치를 구현할 수 있다는 입장을 취해온 것이다.

경쟁유발을 통한 산업활성화를 위해 미국이 주력해 온 정책적 과제는 소유규제 완화이다. 미국의 소유규제는 크게 세 가지 차원으로 구성되어 있다. 첫째 복점 규칙(*duopoly rule*)이다. 복점 규칙은 동일지역 방송사 소유의 상한을 정하는 규칙이다. 둘째 복수 소유(*multiple ownership*) 제한이다. 복수 소유 제한은 전국시장에서 방송사 소유의 상한에 대한 제한을 두는 것이다. 셋째, 교차소유(*cross ownership*)는 방송(또는 신문) 사업을 하는 법인이 신문(또는 방송) 사업을 하는 법인의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 의미하는 것으로 미국에서는 교차소유를 두고 많은 논쟁이 벌어져 왔다. 이와 같은 소유규제들은 탈규제 정책을 촉진시켰다고 평가받는 1996년의 통신법 개정이후 점진적으로 완화되는 양상을 보이고 있다.

미디어의 다양성을 중시하는 오바마 정부가 들어서면서 소유규제 완화 정책이 다소 주춤하고 있는 상황이다(안정민, 2010). 그렇지만 미국의 특성상 사업자의 자율성을 중시하는 정책 기조에 큰 변화는 일어나지 않을 전망이다.

이와 같이 미디어산업에 대해 사업자의 자율성을 중시하는 미국 역시 지상파의 디지털 전환은 정부 주도하에 이루어졌다. 미국에서 방송의 디지털 전환이 정부 주도하게 추진된 것은 콘텐츠 산업에 있어서 미국의 글로벌한 경쟁력 유지와 가전산업의 활성화라는 취지에서였다. 미국과 같이 미디어 정책에 있어 비정부주도적인 입장을 취해온 국가에서 지상파방송의 디지털 전환을 정부 주도하에 실시해 왔다는 것은 디지털 전환이라는 것이 국가적으로 보았을 때 얼마나 중요한 것인지를 보여주는 것이라고 할 수 있다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 정부 주도하에 실시된 디지털 전환 정책은 디지털 전환이 완료된 이후에도 문제점을 드러냈다.

<표 3-2> 미국의 디지털 전환 관련 주요 법제

법	주요내용	비고
디지털전환 및 공공안전법	• 아날로그 방송 종료일 연기(2006. 12. 31에서 2009. 2. 17로) • 아날로그 TV방송 주파수 회수 및 경매 • 디지털 컨버터 지원(가구당 $40 쿠폰 2매)	2005년
디지털 전환 연기법	• 아날로그 방송 종료일 연기(2009. 2. 17에서 2009. 6. 12로) • 디지털 컨버터 쿠폰 보급기간 연장(2009. 3. 31에서 2009. 7. 31까지로) • 아날로그 방송 종료일 이전에도 희망 방송사는 아날로그 방송 종료 가능	2009년

(2) 미국의 디지털 방송 법제 개선 방안

미국은 수신 장애를 극복하기 위해 디지털 텔레비전 수신권역을 아날로그 TV 수신권역 이상으로 확보할 수 있도록 송신출력을 조정한 바 있다. 반면 산간 지역에 속하는 저출력 방송국에 대해서는 디지털 전환 완료 의무를 부가하지 않는 방식으로 디지털 수신 환경에 대한 부담을 낮추기도 했다.

디지털 전환 완료 이후 수신장애 문제가 지속적으로 제기되자 FCC에서는 DTV 안테나를 가정 내에 있는 다른 전기 제품에서 떨어뜨리거나, 안테나를 창문 쪽으로 이동시키면 수신 장애 문제를 해결할 수 있다고 밝혔다(방송통신연구부, 2010). 하지만 수신 장애 문제에 관한 FCC의 이와 같은 대응은 수신 장애 문제를 완전히 해소시킬 수는 없을 것으로 보인다.

미국의 경우 디지털 전환 이후 발생이 예상되는 정보격차의 문제에 대해서도 대응방안 마련이 필요한 상황이다. 기존의 TV수상기에 컨버터를 부착하여 신호를 디지털로 바꾸는 것으로 디지털 전환을 완료했다고 평가하기 어렵다.

미국은 디지털 전환 이후 디지털 컨버터 구입 쿠폰을 지상파 직접 수신 가구를 대상으로 가구당 2장씩 제공할 계획이었지만, 총 6000만장이 발송되면서 15억 달러의 예산이 바닥났고, 결국 아날로그 방송 종료 연기가 불가피해진바 있다. 이처럼 실질적인 지원 대상 파악이 부족한 시청자 지원 사업으로 인해 아날로그 방송이 종료된 2009년 6월에도 280만 가구가 디지털 방송을 볼 수

없는 상황이 발생한 바 있다(최진용, 2009). 이러한 문제가 초래된 것은 미국의 경우 저소득층에 대한 지원 예산이 적게 책정되었기 때문이다(안임준・김경환, 2009). 이러한 미국의 사례를 통해 디지털 전환에 따른 정보격차의 문제를 해결하기 위해서는 충분한 예산이 마련되어야 한다는 것을 알 수 있다.

미국은 디지털 전환에 따른 정보격차의 문제를 해결하기 위해 2006년 2월에 <디지털 전환 및 공공안전에 관한 법(*Digital Television Transition and Public Safety Act*)>을 의결하여 디지털 전환자의 컨버터 구입비용 지원계획을 마련한 바 있다(방송통신위원회, 2009). 미국에서는 위의 법안을 실행하기 위해 <디지털 텔레비전 전환과 공공안전 기금(*Digital Television Transition and Public Safety Fund*)>을 조성했다. 이에 따르면, 미 상무성 정보통신청(NTIA)이 위성이나 케이블을 이용하지 않고 지상파 신호를 직접 받아서 텔레비전을 수신하는 가구를 위해 NTIA 주관 하에 디지털 신호를 아날로그 신호로 전환하는 컨버터 박스의 지원 프로그램을 집행해야 한다.

FCC는 특정집단의 사람들이 디지털 전환에 잠재적인 부담을 느끼고 있다고 보고 2007년 9월 의장이 직접 고령층과 장애인, 저소득층, 농어촌주민들, 소수민족, 비영어권 사람들이 디지털 전환에 대한 이해부족으로 불균등한 영향을 받게 될 것이라고 밝혔다(정군기, 2008).

한편, 미국의 경우 아날로그TV를 이용하여 직접 수신하는 가구에 대해서만 지원하는 것을 원칙으로 하되, 가구의 소득수준에는 제한을 두지 않고 있다(방송통신위원회, 2008). 컨버터 구입비용을 지원하는 대상은 지상파방송을 직접 수신하는 미국 거주자로써, 각기 다른 주소를 소유하고 있는 가구당 2개의 디지털 컨버터 구입 쿠폰을 지급하는 방식으로 지원되고 있다.

미국에서는 모든 신청 가구에 디지털 컨버터를 구입할 수 있는 쿠폰 2장씩을 배송해 주는 프로그램을 통해 시청자에 대한 기기지원을 실시한 바 있다. NTIA에서는 기술표준과 부합하는 디지털 컨버터에 대해 제품포장에 쿠폰마크를 부착할 수 있도록 하고 소비자의 접근 편의성을 위해 다양한 형태의 판매점을 지정하였으며 지정된 판매점들은 기술표준을 만족한 디지털 컨버터 제조사와 개별 계약을 실시하여 제품을 판매하였다. 또한 매장 내에서 안테나와 디지털 컨버터를 함께 전시 및 판매하여 시청자의 불편을 최소화하였다. 미국의 경우 2009년 6월 12일 전환이 완료된 이후 10월 31일 쿠폰 프로그램이 종

결되었지만 아직도 디지털 컨버터가 꾸준히 판매되고 있다(신진규, 2010).

미국의 경우 디지털 전환이 완료된 상태이기는 하지만 아직까지 디지털 전환 이후 발생할 수 있는 가장 큰 문제점이라고 할 수 있는 정보격차 문제에 대한 명확한 해결책을 제시하지는 못하고 있는 상황이다. 하지만 <국가 브로드밴드 계획(*Connecting America: The National Broadband Plan*)>을 통해 광대역망의 보편적 이용 환경을 조성하면서 FCC로 하여금 장애인의 정보통신 접근성 제고를 위한 체제를 구축하고 있는 상황이다(한국정보화진흥원, 2010).

한편, FCC는 지상파방송의 디지털 전환을 계기로 미디어 전반의 미래에 대한 큰 그림을 구상하고 있다. 우선, 2010년 말까지 <미디어 미래(*future of media*)> 보고서를 발표할 계획으로 웹사이트[16]를 개설하고 자료 및 의견을 수집하는 '미디어의 미래' 프로젝트를 시작했다. 프로젝트의 목적은 모든 미국인들이 생동감 있고 다양한 뉴스 및 정보원에 접근하여 삶과 공동체, 민주주의를 풍요롭게 하고 있는지 여부를 평가하는 것이다. FCC는 미디어의 미래와 디지털 시대의 정보수요에 대한 조사에 착수했다.

미국에서는 방송의 디지털 전환을 계기로 디지털 시대에 발생할 수 있는 정보의 불평등, 저널리즘의 생태계 유지 필요성, 저널리즘의 책무성(*accountability*) 등 많은 미디어 정책 이슈들이 제기되어 왔다(김남심, 2010). 미디어 시장의 산업 논리로 인해 민주주의, 사회의 건전성, 시민의 능력 등이 훼손되거나 제약되지 않도록 하기 위함이다. 디지털 시대는 정보 및 커뮤니케이션의 르네상스를 창조하고 있으나, 모든 미국인들과 지역 공동체들이 동등하게 그 혜택을 받지 못하고 있다. 이는 민주주의가 완전히 이뤄지고 있다고 볼 수 없다. 이에 대해 개인적, 집합적으로 어떻게 대응하는지에 따라 삶의 질이 달라질 수 있다.[17] 디지털 시대는 다양하고 흥미로운 뉴스원, 비즈니스 모델, 뉴스 및 정보 전달방식 등을 창조하고 있다. 시민들은 단순한 정보 소비자에 그치지 않고 정보제공자가 되고 있다.

FCC는 미국 국민의 정보 니즈와 정보 접근성을 분석하기 위한 다양한 질문을 제시하고 있다. 가장 기본적인 질문은 현재 국민이 원하는 정보가 무엇인

16) http://reboot.fcc.gov/futureofmedia

17) *Informing Communities: Sustaining Democracy in the Digital Age: The Report of the Knight Commission on the Information Needs of Communities in a Democracy (Oct. 2, 2009). Available at https://secure.nmmstream.net/anon.newmediamill/aspen/kcfinalenglishbookweb.pdf.*

가와 해당 정보에 접근하는 방식 및 정보 접근정도에 대한 것이다. 보다 구체적으로는 변화하는 미디어 환경에서 비상시 정보접근방법, 청소년의 정보 접근경로, 소수민족의 미디어 소비패턴, 정보 접근 및 공유에 있어서 학교와 도서관의 역할, 정부 차원의 정보제공 모범사례, 특화된 미디어에 대한 니즈 등 이슈를 제기하고 이들을 효과적으로 고려하기 위한 정부 정책의 방향과 법제 수정 방안에 대해 질문하고 있다. 정보 접근성 분석·평가에 있어서 매체의 종류 및 형식을 고려하여야 함은 물론이다(김남심, 2010).

FCC는 미국 내 상업방송의 전반적 현황을 검토하고, 새로이 출현하거나 부상하는 매체들에 대해서도 분석할 계획이다. 또한 상업방송에 부과되는 규제 의무들이 변화되는 환경에서 재평가되어야 하는지를 검토하며, 현재의 FCC의 규제 접근법이 효과적인지에 대해서도 이슈를 제기하고 있다(김남심, 2010).

미디어의 미래 프로젝트에서 기본 원칙은 정부 정책이 혁신을 방해하는 것을 최소화하고 살아있는 미디어를 추구하는 방향을 수립하는 것이다. 현재 미디어 정책의 "다양성(*diversity*), 경쟁(*competition*), 지역주의(*localism*), 긴급 및 공공 안전 정보에의 접근(*access to emergency and public safety information*), 전국적인 서비스 접근성(*the availability of service throughout the country*)" 등의 공익적 목표는 앞으로도 유지될 것으로 보인다.[18)]

미디어의 미래 프로젝트는 공동체 및 시민의 정보수요, 비즈니스모델 및 재정적 트렌드, 상업방송, 비영리 공공미디어, 인터넷/모바일 등의 분야별로 주요 이슈를 위와 같이 정리하고 있다.

'미디어의 미래' 프로젝트의 일환으로 FCC는 2010년 3월 4일, 상업 미디어에 초점을 맞추고 '디지털 시대의 공익 봉사(*Serving the Public Interest in the Digital Era*)'에 관한 워크숍을 개최했다. 이어 2010년 4월 30일에는 두 번째 워크숍을 개최하고 '디지털 시대의 공영 및 기타 비상업 미디어(*Public and Other Noncommercial Media in the Digital Era*)'에 관해 논의했다. 논의의 주요 이슈는 공영방송 같은 비상업적 미디어들과 기타 뉴미디어 간의 협력방안, 소셜 미디어, 게임, 인터넷 어플리케이션, 시민 저널리즘, 모바일 기술 등의 혁신적 이용 등이다.

---

18) FCC, 2009. pp.2~3

<표 3-3> 미디어의 미래 프로젝트 주요 이슈

구분	주요이슈
공동체 및 시민의 정보수요	• 국민이 원하는 정보, 해당 정보에 접근 방식 및 접근 정도 분석 • 변화하는 미디어 환경에서 비상시 정보접근방법, 청소년의 정보 접근경로, 소수민족의 미디어 소비패턴 • 학교와 도서관의 역할, 정부 차원의 정보제공 모범사례, 특화된 미디어에 대한 수요 등 • 미디어 플랫폼, 미디어 포맷, 지리적 관점, 미디어 제휴, 조직유형, 저널리즘 유형, 토픽 등 카테고리 고려
비즈니스모델 및 재정적 트렌드	• 디지털 시대 위기를 맞거나 번성하는 저널리즘 유형 • 미디어 기업들의 수익성 차이 요인과 광고 수익성 및 트렌드 • 국민들이 정보를 얻기 위해 지불하는 비용의 변화 양상
상업방송(TV, 라디오, 케이블, 위성)	• 미국 내 상업방송의 전반적 현황 검토 및 새로 출현하거나 부상하는 매체에 대한 분석 • 상업방송에 부과되는 규제 의무에 대한 재평가 여부 및 현재의 FCC의 규제 접근법이 효과적인지 검토
공공 미디어	• 전국 및 지역 공공방송의 현 상태 분석을 비롯해 인터넷, 모바일 어플리케이션의 영향과 활용방안 • 디지털 시대의 상업방송과 차별화된 비영리 방송의 역할과 재정(광고, 보조금) 및 면허 등에 관한 사항
인터넷, 모바일	• 성공적인 비즈니스 모델 평가, 이용자가 생성한 저널리즘의 역할 • 인터넷 개방 및 초고속인터넷 보편적 서비스 등 FCC 정책의 정보 수요 충족에 대한 영향 • 효과적인 디지털 미디어 리터러시 프로그램

지금까지 살펴본 것처럼 미국의 경우 지상파의 디지털 전환이 완료되었음에도 불구하고 여러 가지 문제들이 나타나고 있으며, 아직까지는 이러한 문제들을 해결할 수 있는 정책적인 대응을 하지 못하고 있는 상황이다. 하지만 미디어 미래 프로젝트 등의 미디어 전반을 아우르는 프로젝트 추진을 통해 포괄적으로 디지털 전환 이후를 준비하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 미디어의 미래 프로젝트에서는 디지털 시대에서의 리터러시 함양에 대해 강조하고 있다는 점은 향후 발생할 정보격차 문제와 관련하여 주목할 만한 부분이다.

2. 영국

1) 디지털 전환에 따른 문제점

다른 국가들과 마찬가지로 영국에서도 디지털 전환과 관련된 취약계층에 관한 문제가 지속적으로 쟁점이 되어 왔다. 영국의 경우 칙허장과 협정서라는 법적인 근거를 가지고 "디지털전환지원계획(*Digital Switchover Help Scheme*; DSHS)"이라는 지원프로그램을 마련하여 취약계층을 지원하고 있다(안임준·김경환, 2009). 디지털전환지원계획은 영국의 TV 면허료 증가분으로 운영되며 문화매체스포츠부가 운영한다. 지원 받을 수 있는 자격을 가진 7백만 가구가 아날로그 방송 중단 이후에도 계속해서 TV 방송을 수신할 수 있도록 하는 것이 디지털전환지원계획의 목표이다(한국전파진흥협회, 2009).

영국은 아직 디지털 전환이 완료되지 않았기 때문에 향후 어떠한 문제가 발생할 지 예측하기 어려운 상황이다. 하지만 디지털 전환에 따른 정보격차의 문제는 어느 나라도 피해가기 어려운 문제이고, 이는 영국도 마찬가지이다. 디지털 기술이 고도화되어가고 상황에서 디지털화로 인한 소외현상은 발생할 수밖에 없기 때문이다.

영국의 경우 가장 성공적인 디지털 전환의 사례로 손꼽히고 있는 만큼 정보격차 문제이외에 별다른 문제가 제기되고 있는 상황은 아니지만, 다채널 위주의 디지털 전환 정책에 따라 시청자들이 고품질의 HD 콘텐츠를 접하는데 제한적일 수 없다는 지적을 받고 있다. 또한, 영국 디지털 전환의 핵심이라고 할 수 있는 프리뷰(*Freeview*) 서비스의 경우 양방향 서비스를 구현하기 어렵다는 문제점이 있어 디지털 전환 이후 시청자들이 디지털 전환의 가장 큰 혜택이라고 할 수 있는 고품질 방송과 양방향 서비스를 이용할 수 없을지도 모른다는 것이 문제점으로 지적받아 왔다. 하지만 최근에 프리뷰를 통한 HD 서비스가 소개된 바 있어 이와 같은 문제도 해결될 전망이다.

이러한 측면에서 한편에서는 디지털 전환을 통해 다채널 정책을 펴는 영국의 프리뷰 정책이 디지털 전환을 통한 시청자의 만족도를 극대화시키는 것이라고 보고 있다(장병희, 2010). 하지만 채널의 양적 확대 때문에 콘텐츠의 질적인 측면이 간과된다면 디지털 전환의 혜택을 수용자들이 충분히 누릴 수 없

게 되기 때문에 향후 이러한 부분에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다. 즉, 프리뷰 정책에 의해 디지털 전환 후 다양한 콘텐츠를 무료로 볼 수 있고 프리뷰를 통해서도 고품질 서비스를 제공받을 수 있기 되어 질적인 측면에서의 만족도도 높아질 수 있을지라도 프리뷰 모델 자체가 갖고 있는 성격이 고품질에서 출발한 것이 아니기 때문에 콘텐츠의 품질 문제는 향후에도 문제가 될 수 있다는 것이다. 디지털 전환이후 수용자에게 제공될 콘텐츠의 다양성과 질의 문제는 영국 뿐 아니라 우리나라에서도 지속적으로 이슈가 될 것으로 전망된다.

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응

(1) 영국의 방송 관련 법제 현황

1996년 영국의 방송법에는 디지털 지상파방송에 대한 입법 및 규제 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 지상파방송의 영향력과 희소한 주파수를 고려할 때 어느 정도의 규제는 불가피하다는 것이다. 지상파방송은 전국의 모든 가정에서 무료로 수신할 수 있는 만큼 엄청난 영향력을 갖고 있을 뿐 아니라 디지털화에도 불구하고 지상파 방송은 다른 매체에 비해 채널수 증가가 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지상파 방송이 일정한 품위 기준을 충족시킬 수 있도록 법률적 규제를 유지해야 할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 지상파방송을 위한 주파수 대역은 한정되어 있으므로 정부는 주파수 활용의 효율성을 극대화할 필요가 있다.

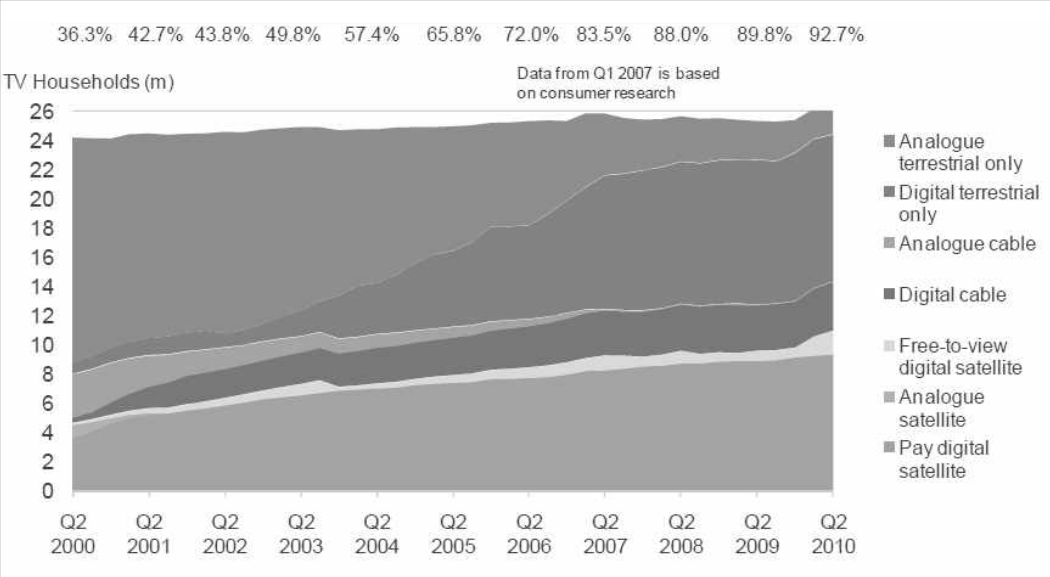
<표 3-4> 미국의 디지털 전환 관련 주요 법제

법	주요내용
방송법	• 디지털 지상파방송에 대한 입법 및 규제 원칙 제시 • DTT를 위해 6개 멀티플렉스를 할당하여 플랫폼 운영자와, 채널 사업자를 별도로 허가
칙허장	• BBC에 디지털 전환 의무 부여 • BBC의 수신료 중 일부를 디지털 전환에 투자

영국의 디지털 방송 정책은 특정 플랫폼에 편중되지 않고 영국의 모든 텔레비전 시청 가구가 2012년까지 순조롭게 디지털 방송 체제에 안착하도록 돕는 것에 집중되어 있다. 한편으로는 아날로그 방송 수준에서의 무료 보편적 서비스와 디지털 공공서비스 체제 유지를 정책의 기본적인 지향점으로 삼고 있지만, 다른 한편으로는 디지털 방송이 유료 텔레비전 시장의 획기적 확대를 통해 관련 산업의 융성에 기여할 것이라는 기대가 존재했었다.

하지만 BSkyB의 성장에도 불구하고 디지털 전환이 정체 상태에 빠졌던 사실에서 확인할 수 있듯이 영국의 디지털 방송은 결국 무료 디지털 지상파 서비스에 의존하여 디지털 전환을 추진해야 한다는 사실이 드러났다. 이와 같은 정황 때문에 영국에서는 BBC를 비롯한 지상파방송 사업자들의 동참 없이는 디지털 전환이 이루어지기 어렵다는 데 의견이 모아지면서 지상파를 중심으로 한 지상파들이 디지털 전환을 주도하였다(정준희, 2009). 영국은 정부 관련 기관과 지상파들의 디지털 전환에 대한 적극적인 의지와 노력으로 성공적으로 디지털 방송으로 이행하고 있는 상황인 것이다.

[그림 3-3] 영국의 디지털 전환율(연간)

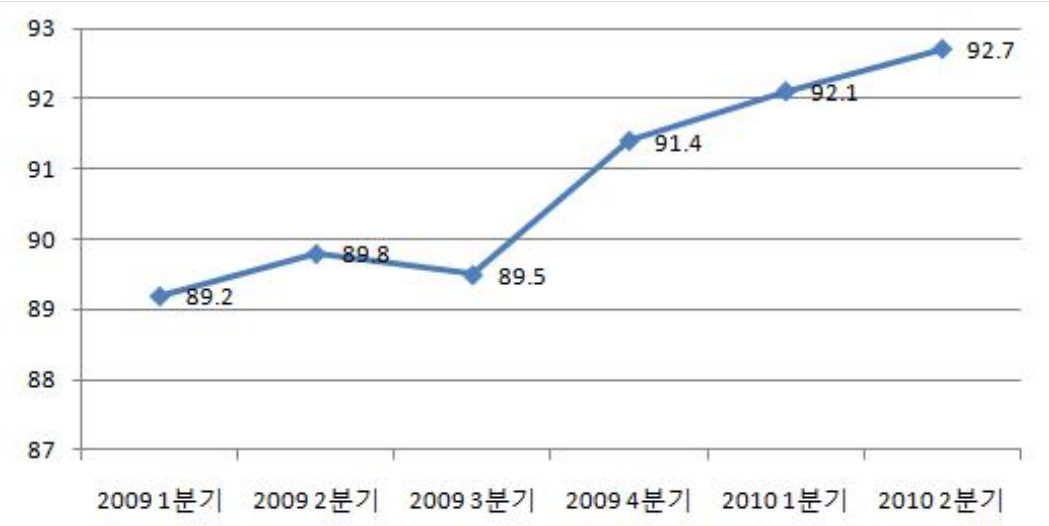


출처: Ofcom(2010). The Communication Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q2)

2012년에 디지털 전환 완료를 목표로 하고 있는 영국의 경우 2010년 들어 디지털 전환율이 90%를 넘어선 상황이다. 영국의 디지털 전환율은 2000년대 초반부터 꾸준히 상승해 왔다. 이와 같은 영국의 디지털 전환율 추이는 영국의 경우 2012년 디지털 전환 완료의 목표가 허황된 것이 아님을 알 수 있다. 영국이 디지털 전환이 효과적으로 수행되고 있는 이유는 문화부, 오프콤 등 정부의 관련 기관이 디지털 영국을 구축하자는 목표아래 디지털 전환을 추진하고자 하는 노력을 지속해 왔을 뿐 아니라, 공공서비스방송을 대표하는 BBC가 디지털 전환을 위해 적극성을 보여 왔기 때문이라고 볼 수 있다.

영국의 디지털 전환율과 관련하여 Digital UK의 노력을 빼놓을 수 없다. 디지털 전환 실무 담당기관인 디지털 UK(*Digital UK*)는 2005년 설립된 이래 지속적으로 대국민 홍보를 담당해 왔다. 디지털 전환 홍보에 필요한 예산은 BBC의 수신료에서 디지털 UK의 홍보비용으로 책정된 1억 7,650만 파운드(약 3,035억 원)와 BBC가 자체적으로 통제하는 예비비 명목의 3,400만 파운드(약 590억 원)를 합친 약 2억 1,000 파운드(약 3,625억 원) 규모이며 향후 추가비용 필요 시 BBC의 의사결정에 따라 예산이 책정된다(주재원, 2010). 이러한 영국의 성공적인 디지털 전환은 정책 및 법제도에 힘입은 바 크다.

[그림 3-4] 영국의 디지털 전환율(분기별)



출처: Ofcom(2009, 2010). The Communication Market: Digital Progress Report

영국은 BBC의 수신료 인상을 통해 시청자의 디지털 전환을 지원하고 있으며, 이는 디지털 전환을 위해서만 사용되고 있다(방송통신위원회, 2009). 2007년 새로 체결된 수신료 협정에 따르면, 2007년 4월부터 향후 6년간 현재의 수신료 131.5파운드에서 2년간 3%, 마지막 해에는 0~2%를 인상하여 마지막 해에는 151파운드로 수신료를 결정했다.

영국은 디지털 전환 시 어려움을 겪을 것으로 예상되는 집단을 조사하여 그 결과에 따라 노인과 장애인에 집중하여 지원을 실시한 바 있다. 구체적으로 75세 이상 노인, 장애인, 사회복지시설 6개월 이상 거주자 등 특정 수당을 받는 세대를 지원 대상으로 선정하고 이 중 무료 지원 대상과 일정금액 분담 지원 대상을 나누어 지원했다. 무료 지원 대상은 보조금 및 수당 등 경제적 보조를 받는 75세 이상 노인 및 장애인이며, 40파운드를 부담하고 디지털 장비 설치 등을 지원받을 수 있는 대상은 국가보조금을 받지 않는 노인 및 장애인으로 선정하였다. 또한 시각장애인이 1인 이상 포함된 세대는 디지털기술에 의해 제공되는 음성기술(*audio description*) 장치를 추가해 주는 정책을 시행한 바 있다. 영국의 경우 유료방송 수신가구도 추가 1대의 TV에 대해서는 지원하는 등 지원 대상을 넓히되, 경제적 지원 비용을 최소화하고자 지원 대상에게 일정 금액을 부담토록 하고 레코더 등 추가 경비를 원하는 세대의 경우에는 그 차익을 본인이 부담하는 조건으로 지원했다(이재영 외, 2009).

영국은 2008년도부터 추진하기 시작한 디지털 방송 전환을 2012년까지 완료하는 것을 목표로 하고 있다. '디지털 브리튼(*Digital Britain*)' 계획은 이 같은 디지털 전환의 확장으로, 다가올 디지털 시대에 대비하는 종합적인 관점을 담은 보고서다. 단순히 디지털 방송으로의 전환에 그치는 것이 아니라, 디지털 경제 전반을 활성화시키기 위한 네트워크 및 콘텐츠 진흥 정책을 아우르는 것이다. 영국에서 디지털 경제의 규모는 전체 GDP의 8%에 달하며, 최근 가장 급속한 성장을 보이는 분야이기도 하다. 영국은 이미 경제 및 사회적으로 상당 부분 디지털에 의존하고 있다. 2012년까지 영국 내 전체 거래의 20%가 전자상거래를 통해 이뤄질 전망이다.[19] 이에 따라 디지털 경제를 중심으로 국가 경쟁력의 제고를 꾀하는 것이다.

---

19) DCMS(2009), Digital Britain: The Interim Report. 2009. 1. 29.

<표 3-5> '디지털 브리튼' 계획의 목표

구분	주요 내용
인프라 현대화	영국이 디지털 경제의 선도적 위치를 글로벌 경쟁력을 유지하기 위해 유무선 및 방송 인프라의 현대화 및 업그레이드
투자·혁신 환경조성	디지털 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스에 대한 투자와 혁신을 위한 환경 조성
공공서비스콘텐츠	뉴스를 비롯한 광범위한 양질의 공공서비스콘텐츠 보장
디지털 리터러시	전 국민의 디지털 활용능력 개발
브로드밴드 접근	브로드밴드를 통해 보다 효과적이고 효율적으로 제공되는 공적 서비스 증가에 따라 브로드밴드에 대한 보편적 접근 보장

'디지털 브리튼' 계획은 디지털 지식경제의 선도적 국가로서 영국의 위상을 보장하는 것을 큰 목적으로 한다. 이를 위해 <표 3-3>과 같이 네트워크와 콘텐츠, 그리고 접근성 및 활용성에 이르기까지 다섯 가지 목표를 제시하고 있다. 즉, ① 유무선 및 방송 인프라의 현대화, ② 디지털 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스 투자 환경 조성, ③ 양질의 공공 서비스 콘텐츠 보장, ④ 디지털 활용 능력 개발, ⑤ 브로드밴드에 대한 보편적 접근 보장 등을 목표로 하고 있다.

① 디지털화 및 디지털 이용 확대(*Being Digital*)

영국의 디지털 경제는 GDP 대비 10%를 차지하는 중요한 산업 분야로서, 계속 그 비중이 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 낮은 경제력, 환경미비, 기술부족 등의 이유로 '디지털 소외자'가 상당수 존재한다. 이들은 각종 정보 및 공공 서비스에 대한 접근 측면에서 적잖은 불이익을 받고 있다.

영국은 디지털 방송을 비롯한 디지털 기술의 혜택이 전 국민에게 확산되도록 하기 위해, 정부 차원에서 모든 국민들의 '디지털 참여(*digital participation*)'와 '디지털 통합(*digital inclusion*)'을 추진하고 있다. 디지털 소외로 인한 경제적·사회적 불이익을 최소화하기 위해, 지불능력(*affordability*), 사용능력(*capability*), 가용성(*availibility*)을 개선하는 것을 정책 목표로 한다.

첫째, 지불능력(*affordability*) 개선방안을 마련하여, 디지털 기기를 구입하거나

디지털 서비스를 제공받기 위해 필요한 비용을 일부 지원할 수 있도록 한다. 둘째, 사용능력(*capability and relevance*)을 개선하여, 모든 국민이 디지털 기술의 혜택을 누릴 수 있는 기회를 부여한다. 오프콤을 중심으로 미디어 리터러시(*media literacy*)를 증진시킬 수 있는 방안을 전략적으로 검토하고 디지털 참여의 확대를 추진한다. 또한 디지털 참여를 위한 국가계획(*National Plan for Digital Participation*)을 마련하여, 공공서비스의 디지털화를 비롯하여 각 경제주체가 디지털 환경에 적극적으로 참여할 수 있도록 동기를 부여한다. 셋째, 가용성(*Availability*)을 개선하여, 브로드밴드의 보편적 서비스(*Universal Broadband Service*)를 통해 최소한의 서비스 환경을 구축한다. 정부는 모든 국민에게 네트워크 접근에 대한 보편적 서비스를 제공하기 위해, 2012년까지 2Mbps 속도의 네트워크 커버리지를 제공할 계획이다.[20]

② 디지털 커뮤니케이션 인프라 경쟁력 제고

영국은 디지털 인프라가 국가 경쟁력 제고 및 글로벌 경제를 선도하기 위한 기본적 요소로 판단하고, 디지털 인프라의 경쟁력을 높이기 위해 시장적 요소와 정부의 개입을 병행하여 디지털 커뮤니케이션 네트워크의 개선 및 고도화를 추진한다. 영국의 경우 디지털 위성TV와 디지털 지상파TV는 커버리지가 높은 반면, 케이블TV의 경우 50% 정도에 그치고 있다.

영국 정부는 주요 정책목표의 하나로 2012년 지상파방송의 디지털 전환 완료 및 네트워크 고도화를 제시했다. 또한 네트워크 고도화 및 보편적 접근성 제고, 차세대(3G) 이동통신 네트워크 건설 등을 정책목표로 삼고 있다. 디지털 TV 전환 정책의 하나로 디지털TV 전환 지원계획(*Digital Television Switchover Help Scheme*)을 운영하면서 단계적으로 전환될 예정이다.

③ 디지털 시대의 창조산업(*Creative Industries*)

디지털 환경에서 창조산업 발전을 위해서는 디지털 불법 복제에 대한 법적인 규제의 틀을 마련하는 한편, 콘텐츠산업 관련 세제혜택 등을 추진할 필요

20) 이 같은 브로드밴드 계획에 대해 해외의 경우와 비교하여 너무 느린 것 아니냐는 비판도 제기했다.

가 있다. 디지털 환경에서 창작물에 대한 합리적 보상체제를 마련해야 콘텐츠 산업이 발전할 수 있기 때문이다.

디지털 환경의 양방향 콘텐츠는 가치창출에 대한 중요성이 점차 강조되고 있다. 디지털 환경은 여러 가지 형태의 구매가 가능하기 때문에, 콘텐츠와 플랫폼에 따라 적합한 비즈니스모델을 개발해야 한다. 그럼에도 불구하고 창작물에 대한 보호와 보상체계가 미비하다기 때문에, 합리적 가격에 접근성이 좋은 효과적인 온라인 다운로드/스트리밍 시장을 형성하기 위해 시장참여자간의 합리적인 관계를 재설정하고, 저작권 관련 규정을 명확하게 할 필요가 있다.

따라서 저작권 및 규제의 틀을 마련하여 영국의 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스산업에 대한 투자를 유치하는 한편, 국민들이 콘텐츠 관련 불법행위에 대해 명확히 인식할 수 있도록 정보 제공 및 교육을 실시한다. 저작권자와 ISP사업자들이 누적대응(*graduated response*) 방안을 마련하여 반복적인 불법 행위자를 법률에 의해 조치할 수 있도록 했다. 한편, 저작권과 관련하여 공정사용(*Fair Use*) 원칙이 현재의 디지털 환경을 반영하는지 검토하도록 했다.

④ 공공서비스 콘텐츠(*Public Service Content*)

디지털화에 따라 다채널 및 다수의 플랫폼을 통해 세계적 수준의 공공서비스 콘텐츠(*Public Service Content*)를 제공한다. 영국에서는 공공서비스 콘텐츠를 제공하는 기존 PSB(*Public Service Broadcasting*) 시스템이 디지털 전환에 따라 변화해야 할 필요성이 제기되었다. 현행 커뮤니케이션법에 명시된 현행 PSB체계가 더 이상 존속하기 어렵다는 것이다. 디지털화에 따라 기존의 공공콘텐츠 제공체계는 한계를 보이고 있다는 판단이다.

공공서비스 콘텐츠의 제공은 방송이 주축이 되어 왔으나, 디지털 전환에 따라 더욱 다양한 형태로 제공되고 있다. 공공문화기관과 박물관, 도서관, 기록보관소, 미술관 등의 콘텐츠가 온라인을 통해 제공되고, 공영방송 BBC는 온라인, 주문형서비스, 검색기반 사업에 진출하고 있다. 변화된 새로운 환경에서 BBC의 역할과 기능이 진화할 수 있도록 하고, 채널4는 BBC와 균형을 이루는 멀티미디어 공공서비스 제공자로서 역할과 권한을 확대해야 한다. 전국 및 지역뉴스의 활성화를 위해 공적지원을 확대함으로써 민주주의를 실현하고자 한다. 또한 독

립제작 쿼터를 준수하고 이와 관련한 독립제작 체계를 확립한다. 채널3과 채널5의 방송면허는 공적 의무에서 자율성이 보장되는 민영화로 전환해야 한다.

이를 위해 BBC와 타 미디어 및 공공 문화기관 간의 파트너십을 강화한다. 캔버스(*Canvas*) 프로젝트를 통해 인터넷 서비스를 텔레비전을 통해 제공하고, 아이플레이어(iPlayer)와 관련 기술을 타 방송사업자에게 공개하는 한편, 지역 뉴스의 확대를 위해 BBC의 지역 인프라를 개방한다. BBC의 신규서비스에 대해 BBC 트러스트(*BBC Trust*)의 평가체계를 확립한다. BBC의 새로운 서비스에 대한 공적가치심사(*Public Value Test*)를 실시함으로써 서비스의 시장 영향력을 평가한다. 또 방송서비스와 브로드밴드서비스를 함께 제공하는 Canvas 프로젝트에 대한 시장 영향 평가를 수행한다. 한편, BBC 자회사인 BBC 월드와이드(*BBC Worldwide*)를 분리함으로써 새로운 변화를 모색한다. BBC 월드와이드의 상업적 자유를 보장하고 영국을 대표하는 글로벌 기업으로서의 성장을 위해 BBC와 분리하는 방안을 고려한다. BBC와 BBC 월드와이드가 분리되면 공공서비스 콘텐츠에 투자할 수 있는 부가수익이 창출될 것으로 기대된다.

⑤ 디지털 브리튼을 위한 연구・교육

디지털 브리튼 추진을 위해 연구 분야에 대한 투자를 지속하는 한편, 디지털 생활기술을 육성하기 위한 지원정책을 추진한다. 초등학교 수준에서는 영어, 수학, 인성발전과 함께 디지털 능력을 향상시키는 커리큘럼을 채택하고, 중등학교 수준에서는 디지털 지식을 실제 생활 맥락에 적용하는 데 주안점을 두고, IT 및 창작 및 미디어 학위를 신설하여 실질적인 지식을 보유한 전문 디지털 인력을 확대한다. 고등교육에서는 산업적 행동주의와 디지털 분야에 집중하여 대학에 명확한 시그널과 인센티브를 주어 프로그램의 우선순위를 정하도록 유도한다.

⑥ 디지털 보안(*Digital Security and Safety*)

*High Level Cyber Security, Personal Digital and Data Security, Securing Home Networks*의 3단계로 나누어 디지털 보안을 강화한다. 온라인 소비자 보호, 개

인정보 보안을 위해 경찰, Ofcom, OFT가 전자상거래로 인한 소비자 보호를 담당하고, 행동광고(*Behavioral Advertising*) 등 개인정보를 이용한 새로운 유형의 수익 모델에 대한 데이터 보안을 강화한다. 개인정보가 남용되지 않도록 정보이용의 투명성을 확보하는 한편, 콘텐츠 보안 및 아동, 청소년 유해 콘텐츠를 규제한다.

⑦ 디지털 정부

정부 서비스의 디지털 전환을 가속화하여 서비스 효율성과 경쟁력을 향상시킨다. 영국의 디지털 정부 전환은 현재 제2단계까지 진행된 상태다.[21)]

온라인 공공 서비스, ICT시스템은 진화하고 있으나, 효율화 및 체계화가 필요하다. 공공서비스의 디지털 전환 프로그램(*Digital Switchover of Public Service Programme*)에 따라 각 정부부처는 디지털 공공서비스의 제공을 위해 많은 양의 업무처리, 단순함, 모든 소비자 계층 수용, 법적 효력, 실제적 증 가능성, 효율성 등 6가지 조건을 만족시킬 수 있는 최소 2가지 서비스를 포함시켜야 한다.

이처럼 '디지털 브리튼' 보고서는 영국의 디지털화 및 이를 이용한 국가 경쟁력 강화를 위해 디지털 이용 확대, 디지털 인프라 확충, 라디오의 디지털 전환, 창조적 산업의 경쟁력 확대, 공공서비스 콘텐츠의 제공, 연구 및 교육 지원, 디지털 보안 정책, 디지털 정부 등 분야별 개선방향을 제시하고 있다. 이전까지 영국은 정보격차의 해소, 보편적 인터넷 접근성, 차세대네트워크 구축 등에서 정부가 직접 개입하기보다는 시장경쟁에 의존하는 경향이 있었으나, '디지털 브리튼'에서는 시장기능이 작동하지 않는 부분에 대해 적극 개입하겠다는 방향으로 선회한 것이다. 디지털화로 대표되는 변화된 새로운 미디어 환경에서의 BBC의 역할과 기능의 진화방향, 또 다른 공영방송인 채널4의 방향에 대한 고민은 국내 지상파방송의 방향에도 중요한 시사점을 제공한다.

---

21) - Phase 1: 90년대부터 2004년 5월까지의 디지털 선두주자로의 전환 기간(e-Envoy, e-Minister, Ofcom이 대표적인 디지털 관련 조직)
- Phase 2: 2004~2005, Government on the web으로의 변화, Chief Information Officer, CIO Council의 설치 등
- Phase 3: Government of the web으로 변화해야 함

<표 3-6> 디지털 브리튼 보고서의 주요 내용

구분	주요 내용
디지털화 및 디지털 이용 확대	디지털화의 편익을 영국 국민에 전파하기 위해 경제적 접근성, 이용 활용성 개선, 보편적 접근성의 개념을 도입
디지털 인프라 확충	인프라의 확충을 위해 시장기반적 접근과 정부의 적절한 개입을 적절히 혼용
라디오의 디지털 전환	라디오의 디지털 전환을 2015년까지 완료하고, 고부가가치 콘텐츠 제공을 도모
창조산업 기반 마련	창조적 콘텐츠 산업 육성을 위해 저작권 보호 및 육성 계획 마련
공공서비스 콘텐츠	디지털 시대의 공공서비스 콘텐츠 제공을 위해 기존의 PSB 체제 개편
연구 및 교육지원	영국의 디지털화와 디지털 리터러시를 위한 국가차원의 투자 지속
디지털 보안	디지털 보안 산업의 국가경쟁력 강화 및 유해 콘텐츠 차단을 통한 소비자 보호
디지털 정부	디지털 미래 발전을 위해 정부는 전략적 허브의 역할 수행

'디지털 브리튼'은 문화매체스포츠부(DCMS)와 기업혁신기술부(DBIS) 등이 작성하고 오프콤 등이 참여하는 등 범정부적 차원에서 이루어진 프로젝트였다. 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부, 교육과학기술부 등으로 나누어져 있는 국내 상황에서 이러한 범국가적인 프로젝트를 추진할 경우 총괄하는 기능이나 기구가 필요하다.

오프콤은 2010년도 주요 업무계획을 담은 연간 계획 보고서(*Annual Plan 2010-2011*)를 발표했다. 오프콤의 연간계획은 기존의 계획과 우선순위를 고려하여 도출한 신규 계획으로 구성되었다. 주요 목적은 영국의 소비자 지원 및 보호, 시민의 이익을 보장, 경쟁 및 혁신의 촉진, 통신 인프라 유지 및 강화, 시장가치의 극대화와 규제의 단순화 및 폐지 등이다. 오프콤은 2010/11년 연간계획 보고서에서 디지털 전환에 대한 지원을 지속적인 업무과제 중 하나로 발표했다. Digital UK 및 정부와 함께 디지털 전환 업무를 수행하되, 디지털

텔레비전으로의 순조로운 전환이 이뤄지도록 한다. 오프콤은 면허, 주파수 관리 등을 비롯해 정책 연구 및 규제활동을 통해 이 과정을 지원한다.

이와 관련하여 오프콤은 2007년 <지상파방송의 미래(*The Future of Digital Terrestrial Television*)>라는 보고서를 통해 디지털 전환과 관련하여 지상파방송의 현재와 미래를 제시한 바 있다. 효율성의 극대화 및 향상된 서비스를 위한 디지털 지상파방송(*Digital Terrestrial Television*; DTT)의 재구성 및 관리를 위한 내용이 담겨 있다. 영국의 방송 환경에서 DTT는 매우 중요한 부분을 차지하고 있으며, 2012년 디지털 전환이 완료되면 그 중요성은 더해질 것으로 기대되고 있다. DTT는 시청자들에게 아날로그 방송보다 훨씬 많은 선택권과 다양한 콘텐츠를 제공할 수 있다. 다른 디지털 플랫폼과 마찬가지로, 일정한 전송용량에 보다 많은 정보와 콘텐츠를 담을 수 있는 디지털 테크놀로지의 우수한 효율성 때문이다.

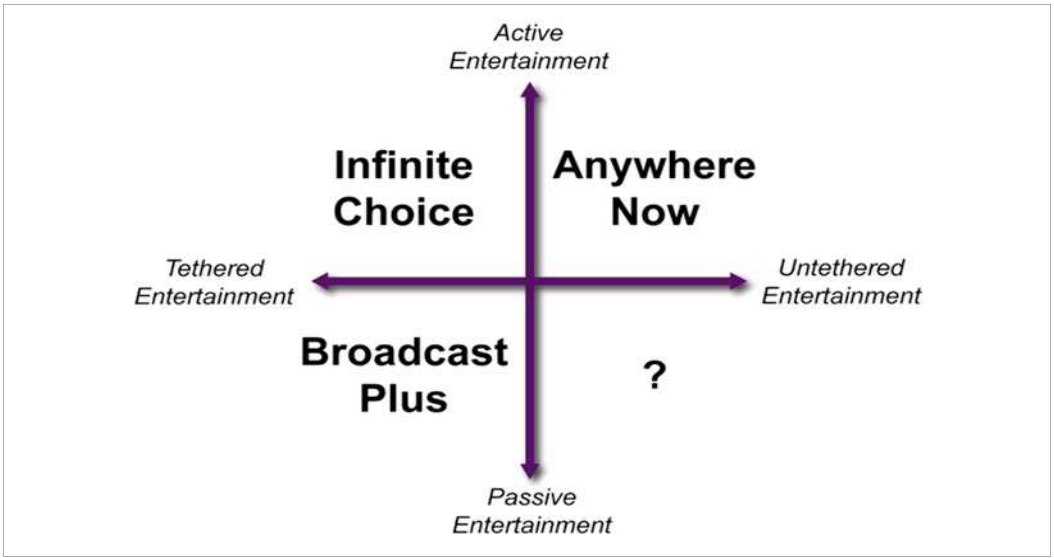
<표 3-7> 오프콤의 2010/11년 연간 계획

	소비자 및 시민	경쟁 인프라	주파수
2010/11 우선순위 업무	• 광대역 및 이동전화의 음영지역 해소 • 디지털 참여 컨소시엄 지원 • 소비자들의 통신 사업자 전환 보장 • 시청자 수요 충족 위해 콘텐츠 규제 개선	• 초고속인터넷 분야의 유효경쟁 및 효율적 투자를 지원하기 위한 규제의 구현 • 유료TV 분야에서 공정경쟁과 유효경쟁 보장	• 신규서비스 기회 창출 위해 800MHz 대역의 성공적 회수 • 광대역 모바일 주파수 할당 위한 계획 준비 • 2012년 런던올림픽을 위한 무선서비스 보장
주요 지속과제	• 통신서비스의 이용가능성, 채택, 효율적 이용 보장 • 소비자와 시청자를 유해하고 불공정한 관행에서 보호	• 유·무선 통신분야의 효과적인 경쟁 촉진 • 콘텐츠 투자에 영향을 미치는 규제 검토 • 경쟁 강조 및 분쟁 해소	• 디지털 전환 지원 • 주파수의 효율적 분배 촉진 • 주파수 관련 안정적인 국제 프레임워크 개발 • 네트워크 용량 파악
	• 규제 완화 및 간소화 가능성 파악 • 유럽 및 영국의 관련 법안의 변화에 대한 대응		

출처: Ofcom(2010). Annual Plan

한편, 오프콤은 2009년 <미래의 융합 커뮤니케이션(*Converged Communications in Tomorrow's World*)>이라는 보고서에서 2028년의 비디오 서비스 세 가지 시나리오를 제시했다. 능동성과 장소의 제약 여부를 두 가지 축으로 *Broadcast Plus, Infinite Choice, Anywhere Now* 등의 시나리오를 구성했다.

[그림 3-5] 미래융합 커뮤니케이션의 시나리오



출처: Ofcom(2007)

첫째, Broadcast Plus 시나리오에서 대다수 사람들은 가입비 및 광고를 기반으로 편성된 콘텐츠 시청을 선호한다. 주요 이벤트의 실시간 중계, 고품질의 시청경험, 편리함, 지난 TV 프로그램에 대한 대화 등이 여기에 해당된다.

둘째, Infinite Choice 시나리오는 무한한 선택권이 주어지는 것을 가정하는 시나리오이다. 인터넷으로 전송된 엔터테인먼트 콘텐츠 및 서비스를 이용한다. 일부는 여전히 TV방송 시청하는데, 거의 무한하게 다양한 인터넷 기반 엔터테인먼트 콘텐츠를 선택할 수 있고, 몰입 경험과 콘텐츠의 혁신적 조합이 가능하다. 이 시나리오에서는 영국의 극소수 방송사만 생존하고, 엔터테인먼트 부문은 글로벌 사업자가 지배하게 된다. 영국의 지역사업자는 이 글로벌사업자와 경쟁해야 한다. 콘텐츠 생산자는 배급채널을 방송사에서 웹스토어 및 자사 웹사이트로 전환할 것이다. 인터넷 기반 엔터테인먼트는 새로운 콘텐츠 탐색

형태를 제시하며, 소셜 네트워킹 사이트가 중요 역할을 담당할 것이다.

셋째, Anywhere Now 시나리오는 대다수 사람들이 개인 휴대기기를 엔터테인먼트 소비의 가장 우선적인 수단으로 활용하는 것이 중요한 차이다. 서비스는 언제 어디서나 이용 가능하다. 개인 휴대기기가 WiFi 및 이동통신망에 모두 접속되어 있기 때문에, 인터넷 기반 엔터테인먼트가 우세할 것이다. 홈 네트워크 서버보다 개인 휴대기기가 엔터테인먼트 소비의 중심을 차지하고, 큰 화면으로 보고 싶을 때는 단순히 휴대기기를 HD스크린에 연결하면 된다. 이 시나리오에서 주목할 만한 내용은 지상파TV방송 플랫폼은 2026년에 종료될 것으로 본다는 것이다. 즉, 지상파방송은 2012년 아날로그를 종료할 뿐만 아니라, 2028년 이전에 지상파 플랫폼 자체가 종료될 것이라는 전망이다.

(2) 영국의 디지털 방송 법제 개선 방안

영국의 경우 디지털 전환이 완료된 상태는 아니지만 디지털 전환이 매우 순조롭게 이루어지고 있는 상황이며, 미국이나 독일 등 이미 디지털 전환이 완료된 국가들보다도 더욱 자주 성공사례로 일컬어진다. 그 이유는 공영방송인 BBC와 영국정부가 디지털 전환을 위해 주도적인 역할을 수행하면서 국민들의 만족도를 충족시켜주었기 때문이다(안임준, 2008). 영국은 범정부 차원에서 디지털 전환을 위한 체계를 구축해 왔고 그 때문에 성공사례로 평가받고 있는 것이다(김대호・강현희, 2009). 물론, 이 이면에는 BBC가 디지털 전환에 대한 기여를 통해 수신료 책정에 활용했다는 정황이 자리하고 있다. 하지만 결과적으로 봤을 때, 영국의 사례를 보았을 때 디지털 전환 시 공영방송의 역할이 중요하다는 것을 알 수 있다.

영국의 디지털 전환 정책에서 주목해서 살펴보아야 할 부분 크게 두 가지 부분이다. 첫째, 디지털 전환 과정에서 발생할 수 있는 정보격차의 해소방안이다. 둘째, 디지털전환 이후 지상파 방송 채널의 공적 책무를 조정하여 시청자들이 향유할 수 있는 콘텐츠를 수급 체계를 구축하고자 하고 있다는 점이다.

영국에서는 정보격차 문제를 해소하기 위해 '취약계층 지원 계획'(Help Scheme)을 만들고 이를 실행하고 있다. 이 지원 계획의 대상은 첫째, 75세 이상의 고령자, 둘째, 장애인 생활 수당, 간호 수당, 장기 간호 수당, 이동성 보

완재(mobility supplement) 등의 수령, 셋째 등록된 시각장애인이나 부분 시각장애인 등이다. 영국의 경우 지원 대상자에서 저소득층이나 지역적 소외계층이 포함되어 있지 않다는 것이 특이할 만 한 점이라고 할 수 있다. 영국의 경우 실제 지원은 비용 대비 효과가 가장 좋은 옵션이나 당사자의 요구에 부응하는 보조를 제공하는 방식을 활용하는데 대개의 경우 프리뷰 서비스를 통해 공공서비스 텔레비전 채널을 모두 받아볼 수 있게 해주는 셋톱박스를 제공 및 설치하여 사용할 수 있도록 해주고 있다.

이와 더불어 안테나와 위성 접시 등 텔레비전 방송 수신 기구들을 설치, 수리, 교체, 재배치, 재배선해 줄 수 있다. 기타의 유료·무료 서비스 제공자를 알려주고 그러한 서비스를 이용할 수 있도록 지원해주는 것도 가능하다. 단 이 때에는 해당지역에서의 비용 대비 효과가 가장 큰 옵션(예를 들어 프리뷰 셋톱박스 설치)에 상응하는 비용 안에서 지원된다. 지원 서비스는 완전 무료는 아니며 수수료 40파운드를 지불해야 하는데, 연금 수령자, 소득 보조금/실업수당 등을 수령하는 저소득자인 경우에는 수수료가 면제된다. 만약 지원 대상자가 어린이라면 그에 관련된 아동 수당을 수령하는 사람, 그 아동을 책임지는 사람, 동일 주소에 거주하는 사람 등이 서비스 수수료를 지불해야 한다. 만약 지불 의무자 또한 위의 저소득자에 해당한다면 무료로 지원된다. 취약계층에 대한 지원은 대상 명부가 사전에 정확히 구비된 것이라기보다는 지원 대상자 가운데 실수요자에 대한 지원에 해당하기 때문에 예상과 실제 사이 큰 차이가 발생할 위험이 있다.

한편, 영국은 '디지털 브리튼' 보고서를 통해 디지털 전환 이후 ITV의 공공서비스 의무조항을 감면해야 한다고 언급한 바 있다. 이와 같은 언급은 디지털 전환 이후 그에 적합한 콘텐츠가 부족한 것이 전 세계적으로 일반적인 추세에서 상당히 의미 있는 것이라고 할 수 있다. 즉, 영국의 경우 디지털 전환 이후 지상파 채널의 성격을 이미 종료 이전부터 고민하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 이는 디지털 전환 이후 국민들에게 실질적인 혜택을 주기 위해 필수적으로 고려되어야 하는 부분이라고 할 수 있다.

디지털 브리튼 최종보고서에는 영국 디지털 전환의 핵심인 공공서비스방송사 채널의 성격을 부여 하고 있다. 디지털 브리튼 보고서에 따르면 BBC는 디지털 전환 이후 새로운 방송 환경에서 더욱 진화된 역할을 해야 하며, 채널4

의 경우 BBC를 보조하여 BBC가 수행해야 할 공적 책무를 보완해야 한다. 또한, 공공서비스 방송사 가운데 채널3과 채널5는 공적인 성격을 가진 방송사에서 상업적 성격을 가진 방송사로 성격을 바꾸어야 한다(DCMS, 2009). 디지털 전환 이후를 대비한 이와 같은 채널의 성격 규정은 방송사들이 디지털 전환 이후를 대비하고 시청자들 입장에서 채널마다 특성 있는 서비스를 누릴 수 있도록 하는데 도움이 될 것이다.

3. 독일

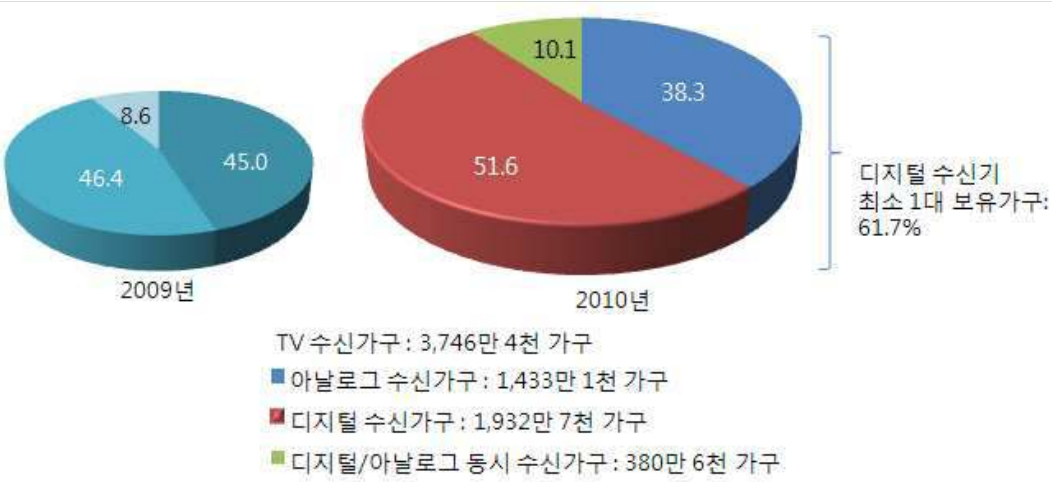
1) 디지털 전환에 따른 문제점

(1) 케이블사업자의 디지털 전환 지연

독일은 2008년에 이미 지상파의 디지털 전환을 완료한 상황이다. 하지만 독일의 경우 유료방송을 통해 방송을 이용하는 국민들이 절대다수인데 유료방송의 경우 디지털 전환율이 저조해 유료방송의 디지털 전환 지연이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 상황이다.

현재 독일 텔레비전 방송 중 약 50% 정도가 디지털로 방송되고 있다. 2007년 지상파 방송의 디지털화가 100% 완성된 것에 이어 2008년도에는 디지털 위성방송의 비율이 두 자리 수까지 증가하기도 했다. 그런데 케이블방송사의 디지털 방송에 대한 대비는 그리 큰 진전이 없다. 공영 및 민영방송사들은 자체 디지털 채널을 마련하여 방송을 하고 있지만, 50% 이상의 시장 점유율을 차지하고 있는 케이블사업자의 디지털 방송화가 실현되지 않는다면 진정한 의미에서 디지털 방송시대라고 할 수 없다.

[그림 2-6] 독일의 디지털 전환 현황



출처: ZAK Digitalisierungbericht 2010

이에 대해 독일 소비자 보호원(*Verbraucherzentrale*)은 2010년 1월, *Kabel Deutschland* 같은 케이블사업자들이 디지털화를 더디게 한다고 주장했다. *Kabel Deutschland*가 ARD와 ZDF의 HDTV 방송을 전송하지 않았기 때문에, 전반적으로 빠른 속도로 진행되던 디지털화가 지체되었다는 것이다. 소비자 보호원은 *Kabel Deutschland*가 ZDF HD방송을 전송하지 않기로 한 것은 독일 미디어 시장이 추진 중인 디지털 전환 완료라는 목적에 부합하지 않다고 밝혔다. 케이블사업자가 공영방송의 HDTV 프로그램을 방송하지 않는 것은 사실 디지털화로의 전환상황에서 케이블고객의 감소와 함께, 케이블사업자들 스스로 케이블 수신방식의 디지털화를 더디게 만들고 있다는 비난을 피하기 어려워 보인다.

(2) 민영방송사연합과 ZDFneo

민영방송사연합(*Der Privatsender-Verband VPRT*)이 공영방송 ZDF의 신규 전문 방송채널인 ZDFneo(가족 채널)에 대해 제기한 문제점에 대해 2010년 6월, 방송법과 ZDF와의 계약서에 근거하여 "문제될 것이 없다"는 재판부의 판결이 나왔다. 민영방송사연합은 이 채널에서 방송하고 있는 프로그램의 방향이 국가협의 조약내용에 명시되어 있는 애초 목적과는 상당부분 차이가 있다는 것을 문제 삼았다. 민영방송사 연합은 2009년 10월, "공영방송의 핵심은 정보와 교육 및 문화와 관련된 것 이여야 하는데, 문제가 된 채널 ZDFneo에서는 이러한 점을 전혀 찾아볼 수 없다"고 문제를 제기했다. 또한 4분의 3이 넘는 방송 시간이 단순 오락에 초점이 맞추어져 있으며 대부분의 내용이 기존 민영방송사들의 방송내용과 거의 유사하다고 지적했다. 뿐만 아니라 협의서에 따르면 실제로는 ZDF의 방송 80%를 방송해야 함에도 불구하고, ZDFneo가 실제로는 30%나 부족한 50%의 ZDF 프로그램을 방송하고 있다고 비난했다. 하지만 이러한 민영방송사들의 이의제기에도 불구하고 연방주는 큰 문제점을 발견하지 못했다고 발표했다. 다른 연방주들과 협의를 거친 결과 ZDFneo가 방송법 5항의 내용인 방송자유(*die Rundfunkfreiheit*)에 위배된 프로그램을 방송하지 않았다는 것이다.

특정한 주제와 형식을 주무기로 등장한 전문방송 채널인 '스파텐 프로그램'

은 현재 독일 라디오와 텔레비전 방송에서 스포츠, 음악, 영화, 어린이 등의 전문채널로 특성화되어 방송되고 있으며, 디지털 방송전환이 활발해지면서 특히 Pay TV에서 제공하는 전문채널 프로그램이 매년 급속한 성장세를 보이고 있다. 25세에서 49세 연령대의 고객에 초점을 맞춘 전문채널들은 민영방송들의 존폐여부에 대한 열쇠를 쥐고 있다고 할 정도로 고객유치에 큰 역할을 담당한다. 이 논쟁에서 논란의 대상이 되었던 ZDFneo의 경우 다큐멘터리와 함께 미국과 영국의 시리즈물, 영화, 코미디까지 방송하고 있다. ZDFneo는 디지털 전송방식으로 위성과 케이블을 통해 수신할 수 있다. 디지털 안테나(DVB-T)를 통해서는 ARD와 ZDF의 어린이 채널 21시 이후부터 방송시청이 가능하다.

지상파 디지털방송이 완료된 독일의 경우 아직까지 일반 소비자들이 민원을 제기하거나 구체적인 법률문제로까지 대두된 경우는 아직 눈에 띄지 않고 있다. 그러나 지상파 디지털 방송에 대해 방송사들 간의 갈등은 여전한 것으로 보인다. 공영방송사들이 자체 전문채널을 만들어 Pay TV에서 제공하는 프로그램과의 경쟁에 나선 것이다. 프로그램에 대한 적합성 논란이 성격이 다른 두 방송사들 간의 분쟁으로까지 제기된 사건은 시사하는 점이 크다.

(3) 청소년 보호법 및 개인정보 보호문제

디지털 방송전환이 가속화 되면서 특히 청소년을 유해방송에서 보호할 수 있는 법적 및 도덕적 제도 마련의 필요성에 대해서는 초창기부터 여러 의견이 제기됐다. 그러나 디지털화 진행과 함께 개정과정을 거친 청소년 보호법은 여전히 새롭게 대두되는 문제점을 포괄하지 못하며 논란의 대상이 되었다. 디지털 방송화가 어느 정도 완성이 된 현 시점에서도 청소년 보호법에 대한 논란은 이어지고 있다.

청소년 보호법을 둘러싼 논란 중 최근 케이블사업자가 자체적으로 보호시스템을 강화한 것은 시사하는 바가 크다. 독일의 거대 케이블 사업자인 스카이(Sky)는 8월 초 고객들에게 새로운 청소년 보호시스템으로의 전환을 요청하는 내용의 안내서와 함께 개인 핀 번호를 우편으로 전달했다. 스카이 고객들로 하여금 무료 핫라인으로 전화한 후 스마트카드와 함께 예전 핀(pin) 번호와

새 핀(pin) 번호를 제시하게 한 것이다. 스카이의 회장 토비아스 휴흐(Tobias Huch)는 이번 핀 번호 교체에 대해 긍정적으로 평가하면서 기업경영자의 입장에서 현재 문제를 해결하는데 역부족인 청소년 보호법에 반하여 자체 시스템을 마련한 것이라고 하면서 청소년 보호에 앞장서야 할 연방주 미디어 위원회(BLM)와 청소년 보호위원회(KJM)는 부끄러워해야 한다고 강조했다.

개인 정보에 대한 문제도 이와 다르지 않다. 정치 입안자들의 안일한 대처로 인해 인터넷에 게시된 디지털 자료가 불과 수 분 내에 상상할 수도 없을 만큼 많은 사람들에게 전달되고 있고 그 과정에서 자기 수정을 거쳐 재생산된 자료가 되었다고 가정할 경우 누가 누구를 상대로 자료에 대한 비용을 지불해야 하냐는 논란은 계속 이어지고 있다. 정치권에서는 청소년의 온라인 사용에 대한 책임감을 강조하지만 시장의 흐름을 읽지 못하는 소심하고 소극적인 대응책이라는 비난을 피하기는 어려워 보인다.

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응

(1) 독일의 방송 관련 법제 현황

디지털 방송으로의 전환을 위해서는 기존의 법안들을 새롭게 바꾸는 작업이 필수적이었다. 독일의 디지털 전환 추진계획과 맞물려 독일 미디어 시장과 지역 미디어 연구위원회(*Medienlandschaft*)는 매년 지속적인 방송법 개정을 추진해왔다. 1987년에 최초로 실행되어 적용되기 시작한 방송법(*Der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien/Rundfunkstattsverträge*, RStV)은 독일의 16개 연방주가 공동 법안의 필요성을 깨닫고 제정된 법이다.[22] 현재 13차 개정까지 마친 독일 방송법은 10차 개정 때부터 디지털 방송으로의 전환을 준비하는 개정작업에 돌입했다.

2009년 6월 1일부터 적용된 12차 방송법 개정은 공영방송사들의 상업적인 활동에 대한 규정과 함께 디지털방송 프로그램을 위한 공영방송사들의 프로그

22) 주간의 협약으로 이뤄진 방송의 기본법. 청소년보호, 재정 및 스폰서, 광고, 공영방송국(홈쇼핑금지), 민영방송국(허가절차, 견해의 다양성 확보, 매체감독, 프로그램편성, 홈쇼핑, 광고, 정보보호, 질서위반, 벌금), 전송능력, 경과규정 등의 규제내용을 포함.

램 구체화를 주요 내용으로 하고 있다. 무엇보다도 독일의 두 공영방송사가 온라인상에 제공하는 프로그램 및 라디오 방송과 관련하여 상당한 제약을 둔 점이 눈에 띈다. 공영방송 중 어떤 방송을 제공할 것인지 여부를 두고 소위 블랙리스트가 만들어졌고 온라인상에 제공되는 공영방송 프로그램에 대한 시간적인 제한을 새롭게 바꾸었다. 즉, 방송국은 선택된 방송 프로그램을 온라인상에서 최대 7일간 서비스할 수 있으며, 스포츠 경기의 경우에는 하루로 제한하고 해당 방송과 관련된 내용만을 추가적으로 서비스할 수 있다. 더 장기간 프로그램을 온라인상에 제공하기 위해서는 유럽연합이 제시한 소위 '3단계 테스트(공익성, 자율성 및 타당성)'를 거친 후에만 가능하다고 규정하고 있다.

2010년 4월 1일부터 효력을 발휘한 13차 방송법 개정은 새로운 기술적인 가능성(*allen neuen technischen Möglichkeiten*)과 새로운 방송형식(*Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk*)에 대한 내용을 담고 있다. 여전히 독일의 공영방송이 인터넷 망을 통해 어떠한 서비스를 제공해야 하느냐에 대해서는 의견이 분분하다. 민영방송사를 비롯한 신문사와 출판사들은 인터넷망을 통해 본인들의 서비스를 제공하는데 상대적으로 자유롭다. 유선으로 시작해 무선으로 디지털 전환 목표가 바뀌면서 독일의 디지털 방송은 독일공영방송의 디지털 방송 채널확보와 함께 인터넷과 모바일 폰에 서비스를 제공하는 분야에 이르기까지 광범위해졌다. 전문가들은 인터넷망으로 영역을 확대하지 않는 텔레비전 방송사들은 미래가 없다고 하면서 과거 전통적인 아날로그식 미디어에 맞춘 법안이 여전히 적용되고 있으며 이 법안은 무엇보다도 인터넷 서비스 개시에 대한 부분은 거의 전무후무한 정도로 활용도가 없다는 지적을 개선하기 위해 노력이 반영되었다.

① 방송개념의 변화와 수신료 부담

독일법의 방송개념(*Rundfunkbegriff*)에 대한 규정은 시대의 흐름에 따라 다양하게 변화될 수 있는 상태로 열어두고 있다. 즉, 전송매체나 전송기술에 따라 방송의 개념을 규정짓고 있지 않다.

독일에서는 2000년대부터 방송 수신료에 대한 의무가 새롭게 등장한 수신매체, 특히 인터넷 접속이 가능한 컴퓨터에도 적용되어야 하는가에 대한 논쟁이

줄곧 있어 왔다. 제8차 방송법 개정안이 나오기 전까지는 이에 대한 논쟁이 분분했었다. 결국 공영방송사의 재정확보를 위해 수신료가 징수되는 방향으로 결정이 되었지만, 소비자가 누려야 하는 정보에 대한 자유권을 침해한다는 부정적인 시각도 여전히 존재한다.

제8차 방송법 개정에서는 인터넷을 통해 방송을 시청할 수 있는 기기들에 대해 법적으로 수신료를 징수하는 내용이 마련되었다. 수신료 징수대상에 포함되는 기기는 인터넷에 연결되는 컴퓨터와 모바일 기기(PDA, 스마트폰 포함)로 규정지었다. 이 조항은 2년여의 유예기관을 거쳐 2007년 1월부터 발효되었다. 소비자는 보유하고 있는 기기의 개수와는 상관없이 1대에 해당하는 수신료(5유로 76센트)를 매달 납부해야 한다. 하지만 이 중에서 업무용 기기처럼 전적으로 개인적인 범주 내에서 사용하는 기기가 아닌 경우에는 수신료를 부담할 필요가 없다.

그러나 이 법안에서는 인터넷 PC의 개념에 대한 구체적인 언급은 없다. 원칙적으로 방송 프로그램들이 실제 방송시간과 차이가 없이 전송할 수 있는 기기들을 수신료 징수대상으로 정의하고 있다. 이 8차 개정안에서 '새롭게 등장한 수신매체'로 간주된 기기는 무엇보다도 '인터넷이 가능한 컴퓨터'가 대표적인데 법률 입안자는 컴퓨터를 '방송 프로그램을 인터넷을 통해 재생할 수 있는 기기'로 보고 해당 법령을 제정하였다.

하지만 최근 발표된 연구결과에 의하면 인터넷을 통해서나 IPTV로 전송된 내용들이 매스미디어의 성격을 갖는다고 보는 시장의 시각이 팽배하다. 인터넷 사업자가 제공하는 콘텐츠는 소비자의 직접 선택하는 것인만큼 기존의 방송개념으로 이해하는 데는 무리가 있으므로, 더 이상 방송의 범주에 포함시켜서는 안 된다는 의견도 있다. 민영방송사에 포함되는 Pay TV의 경우 다양한 형태로 방송할 수 있는데도 불구하고 기본적으로는 무료수신 가능한 방송과 동일한 법령이 적용된다. 그러나 축구경기나 올림픽 중계의 경우는 독일 가정의 3분의 2가 수신 가능한 무료수신 방송을 통해서 전송되어야 한다고 명시해 두고 있다. 즉 Pay TV를 통해서만 전송하는 행위는 법적으로 금지되어 있다.

기술적인 전파전송, 즉 방송이라는 개념에는 부합하지 않는다는 의견으로 인해 지금까지 이들을 아우르는 법령은 없었다. 수신료 법 1장 (§1 Abs. 1 des RgebStV)에서는 방송수신기기를 "유선 혹은 무선의 형태로 시간적 차이

없이 듣거나 볼 수 있는 방송행위에 적합한 기술적인 기기"로 정의하고 있다. 이러한 정의에 대한 비판도 물론 있다. 방송사들은 자신들이 만든 방송을 특별한 금전적인 요구 없이 방송한다. 하지만 인터넷에서는 이용자의 직접적인 요구에 의해 데이터가 검색되고 전송된다. 그렇기 때문에 인터넷에서는 모두를 위한 정보가 제공되는 공간이지만 궁극적으로 프로그램 제공자는 선택을 기다리는 입장에 놓이게 되면서 '새로운 방송수신기기'는 더 이상 전통적인 방식에 의존하여 수동적인 수신의 역할을 하는 것이 아닌 적극적인 수신 역할을 띄고 소비자에게 전달하는 텔레커뮤니케이션의 역할을 수행한다고 보는 시선이 맞다는 의견이다.

2008년 7월 10일 안스바흐(*Ansbach*)의 연방주 법원에서 새로운 방송기기에 대한 수신료 징수가 공식적으로 발표되었음에도 불구하고 코블랜츠, 뮌스터, 비스바덴과 브라운 슈바익에서는 이에 반대하는 성명을 발표했다. 그 이유로는 우선 법률상의 이유로 컴퓨터를 방송매체로 볼 수 없으며 전통적인 방송수신기기는 라디오와 텔레비전 방송만을 수신하기 위한 단일목적을 띄고 있는데 반해, 새로운 개념의 방송 수신기기는 다양한 방식과 의도로 사용될 수 있다는 점을 들었다. 예를 들어서 인터넷 사용이 가능한 냉장고를 소지하고 있다는 사실이 방송을 수신할 수 있는 가능성까지 가지고 있는 것으로 볼 수는 없다는 주장이다. 더군다나 직장 등과 같은 공공의 목적으로 쓰이는 컴퓨터의 경우에는 수신료 징수대상에서 제외될 수 있는데, 이로 인해 오히려 정보에 대한 자유로운 접근권리가 불공평하게 영향을 미칠 수도 있는 점을 간과하고 있다는 지적이다. 브라운 슈바익 주의 재판부는 2009년 12월 공영방송사가 인터넷 상에 금전적인 대가를 전제로 한 방송을 서비스하지 못하는 결정을 내렸다. 방송사들은 오직 스트리밍 방식으로 제한된 방송업자에 의해 동시에 제공할 수 있다. 금전적인 대가가 전제가 되기 위해서는 모든 방송업자가 방송에 대해서 제한되지 않은 접근권을 보장해야 한다는 것이다. 방송과는 반대로 인터넷 상에서 방송업자들이 모든 프로그램을 동시에 수신할 수 있기 위해서는 모든 데이터 패킷은 순서대로 개별적으로 수신자에게 전달된다. 더군다나 이 데이터 패킷 형태를 띠고 있는 내용들은 데이터의 코드가 풀릴 때까지 적어도 오랫동안 버퍼링 상태를 유지한다.

이러한 이유로 컴퓨터와 같은 인터넷에 연결된 텔레커뮤니케이션 기기가 수

신료 징수에 해당하는 기기에 속하는 지는 여전히 의문스럽다. 방송전송의 범주를 넓히는데 필요한 재정은 과거 전통적인 방송국의 경우 방송업자들의 수와는 무관했던 것에 비해 현재 인터넷이 중심이 되고 있는 현실에서는 그와는 반대 양상을 띠고 있다. 특히 현재 방송사들이 활발하게 사용하면서 축적된 스트리밍 비용은 추가적으로 방송사들에게 경제적인 부담으로 이어질 수 있으며, 인터넷에 게시된 동영상에 대한 접근을 제한하는 것도 기술적으로 가능하다고 비판가들은 애기한다. 과거 전통적인 의미의 방송에서는 불가능했었지만 특히 수신료를 징수해야 하는 기기로 변경도 가능하다는 점을 꼽으면서 수신료 징수에 대한 부당성을 주장하고 있다.

② 민영방송사와 디지털화: 저작권 침해문제와 암호화

민영방송연합회(*Verband Privater Runkfunk und Telemedien,* VPRT)는 지난 2009년 3월 공동으로 민영방송법 개정을 위한 제안을 했다. 이 중 디지털화에 대해서는 현재 아날로그 채널을 디지털화시키기 위한 통일된 규정 안이 없다는 점을 들어 그 중요성을 강조했다. 독일의 디지털 방송계획은 사실 민영방송사들에는 또 다른 경제적인 부담으로 다가왔다. 이러한 부담감은 지금까지 과거 광고방식으로 수익창출에 기대하던 민영방송사들이 새로운 형태의 광고를 등장시켜야 하는 위기의식으로 이어졌다. 더구나 동일 사업체들 간의 경쟁이 심화되면서 시장 내에서 소비자의 위치가 높아지면서 디지털 방송시대에 까다로워진 소비자를 어떻게 유치할 것인가가 방송사의 존폐여부를 결정하는 요소로 부상하는데 이르렀다.

디지털화는 물론 방송사들에게 다양한 발전기회를 제공하긴 하지만 동시에 저작권 침해와 같은 상당한 위험요소도 안고 있다. 독일의 대표적인 민영방송사인 RTL은 암호화를 통해 디지털 방송프로그램 보호에 적극적으로 나섰다. 사실 RTL이 위성 디지털 방송을 암호화 작업을 거쳐 전송한 것은 그리 오래되지 않았다. 기본적인 암호화 작업이 없이는 디지털화를 이룰 수 없다는 의견이 팽배해지자 독일의 민영방송사들이 암호화 작업을 단순한 관심여부가 아닌 본인들의 수익과도 직접적으로 연결된 일종의 의무로 받아들이기 시작한 것이다. 디지털화에 앞서 신호의 암호화는 방송내용이 불법적으로 악용되어

쓰이는 것을 막기 위해서라도 우선적으로 중요한데, 지금까지 아날로그 식으로 전송되던 프로그램과는 달리 디지털 방송은 암호화 작업을 거치지 않고 전송될 시 원본 그대로 복제가 가능하기 때문이다. 이러한 이유로 인해 현재 거의 대부분의 서유럽국가에서는 이미 암호화된 디지털 방송만이 전송되고 있다.

2010년까지 유럽전역에 디지털 방송으로의 전환을 위한 새로운 법령의 재정은 새로운 법령들을 요구했다. 이중 디지털 방송에 대한 암호화 작업은 민영방송사들에게는 새로운 재정적인 투자가 예측되는 민감한 부분이 아닐 수 없다. 하지만 점차적으로 RTL의 경우 슈튜트가르트에서는 DTV-T방식으로, 라이프찌히/할레에서는 MPEG-4 방식으로 순차적인 진행 중에 있다.

특히 케이블 민영방송사의 암호화에 대한 논쟁이 디지털화를 눈앞에 두고 있는 다시 불거지고 있다. 독일의 디지털 방송으로의 전환은 기본적으로 소비자에게 경제적인 부담을 주어서는 안 된다는 원칙하에 진행되고 있다. 케이블 고객의 약 3분의 1만이 디지털 방송을 수신할 수 있기 때문에 암호화는 민영방송사들에게 위협적일 뿐만 아니라 케이블의 디지털화를 오히려 억제하는 행위일 수 있다고 비판했다. 이들 단체들은 현재 소비자 보호단체와 함께 공동으로 디지털 민영방송을 자유롭게 수신 가능하게 하고자 도모하고 있다. 이들의 주장에 따르면 디지털 TV는 추가적인 비용부담 없이 전송되는 암호화되지 않는 방송이어야 한다는 것이다.

③ 추가 법 개정 요청 및 미디어 위원회의 수행 과제

독일가정 중 3분의 1이상이 1대 이상의 텔레비전을 보유(31.1%)하고 있고 그 이상의 텔레비전 기기를 보유한 가정도 각각 65.9%와 66.3%로 높은 비중을 차지하고 있다. 전파방식 별 디지털화 진행 현황은 다음과 같은 몇 가지 시사점을 제시하고 있다.

디지털 전환을 진행하고 있는 케이블사업자들은 다음과 같은 법 개정을 요구하고 있다. 소위 고객유치를 위한 망 범위 4(*Netzebene 4*)를 쓰는 망 사업자들 간의 공정한 경쟁구도유지를 위해서 모든 망 사업자들이 "아날로그 전송방식을 동시"에 중단할 수 있도록 상호간의 협약이나 법령이 마련되어야 한다. 또한 지금까지 독일의 세 가지 방송전송방식은 상호간 상당히 안정적인 관계

를 유지해 왔는데 이는 케이블 사업자들이 자신들의 상품을 수년간 큰 변화 없이 제공할 수 있는 원동력이 되었다. 하지만 디지털화가 완성된다면 제2, 제3의 방송수신기기에 대한 추가적인 상품개발과 함께 소비자들은 더 나은 서비스를 제공하는 사업체로 몰리면서 전통적인 소극적인 소비자의 입장에서 "적극적인 참여자"로 소비자의 위치가 크게 변화할 것이다. 케이블 망 사업자들을 비롯한 방송 사업자들은 자신들의 수익상품을 유지하거나 적극적으로 확장하는데 관심을 가지게 될 것이다.

또한 미디어 위원회는 무엇보다도 자칫 소홀해질 수 있는 지역 디지털 방송 발전에 관심을 가져야 한다. 사실 지역 방송 프로그램들은 중앙방송에 비해 프로그램의 다양성 면에서 상대적으로 낮은 수준으로 인해 동일한 내용을 지속적으로 반복하는 악순환을 유지하고 있는 상황이다. 현재 대부분의 새 연방주(구 서독)에서는 대부분의 지역에서 케이블망을 통해 방송을 수신하고 있는데, 지역 난시청을 없애고 더 많은 소비자가 손쉽게 디지털 방송을 접할 수 있게 하기 위해서는 기존의 방송수신기를 통해 디지털 방송을 수신하는 방법이 가장 이상적이다.

애초 망 사업자와 프로그램 제공업자들은 디지털화를 통해 새로운 제정확보에 대한 기대에 부풀어 있었으나 사실 지금까지는 실망스러운 수준에 그치고 있다. 지나치게 엄격하게 적용되는 독일의 저작권법으로 인해 소비자가 원하는 프로그램을 제공하는데 상당한 어려움을 겪고 있기 때문이다. 앞서 언급했던 것과 같이 저작권 완화에 대한 요구가 14차 개정 전까지 지속적으로 제기될 것으로 예상된다. 또한 수신료 징수에 대해서도 개정이 요구되는 부분이다. 전문가들은 국가가 법률적으로 지정한 기관에서 수신료 징수를 담당할 것이 아니라 소비자가 „실제로 사용한 콘텐츠"에 대해서만 수신료를 징수하는 방안 검토도 조심스럽게 제기하고 있다.

차기 제 14차 방송법 개정을 앞둔 시점에서 독일 연방미디어위원회들은 더 이상 디지털 방송이 가져다 줄 다양성에만 초점을 맞출 것이 아니라 초심으로 돌아가 독일이 디지털 방송화를 추진하고자 했던 예전 취지를 다시 한 번 새길 필요가 있다. 다양한 미디어 콘텐츠를 보장하고 지원한다는 독일의 디지털 방송화의 기본 취지는 디지털 시대에도 전송방식의 차이나 수신기기 또는 기술분야와는 무관하게 적용되어야 한다.

(2) 독일의 디지털 방송 법제 개선 방안

독일에서는 2008년 11월 25일을 기해 지상파의 아날로그 전송이 완전히 중단되고 공영방송의 지상파 디지털 전환이 완료된 상태이다. 이는 독일 연방정부가 제시했던 디지털 전환 종료 기한인 2010년보다 2년 앞당겨 진 것이다. 디지털 지상파 방송은 2003년 2월 연방수도인 베를린과 인근 도시인 포츠담 지역에서 최초 도입된 이후 단계적으로 독일 전역에 걸쳐 확장되어 왔다. 독일의 디지털 전환 성공은 대대적인 홍보캠페인의 덕을 본 것으로 평가 받고 있다(서명준, 2009).

독일의 경우 디지털 전환의 사회적 수용도를 높이기 위해 독일의 주정부가 지금까지 지상파 TV만 수신해온 저소득층 가정에 셋톱박스 구입비를 보조하는 방안을 채택했다. 이 경우 구매 비용의 25%는 본인 스스로가 부담하는 형식이었다. 이러한 지원을 위해 매체관리청의 매체 평의회는 100만 유로의 예산을 책정했고, 정부 보조금으로 사회 복지단체가 약 6,700개의 셋톱박스를 구매하여 분배한 바 있다(김광호, 2008).

독일은 지상파 방송의 디지털 전환은 성공적인 사례로 평가받고 있음에도 불구하고 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 독일의 유료방송이 차지하는 비중이 절대적이기 때문이다. 이 때문에 향후 독일의 디지털 전환 정책은 유료방송의 디지털 전환을 적극적으로 유도하는 방향이 되어야 할 것이다.

디지털 전환과 직접적으로 연관되어 있다고 보기는 어렵지만, 독일에서는 디지털 격차를 해소해야 한다는 내용이 포함된 “Living Tomorrow”라는 보고서를 발표한 바 있다(김사혁・임혜경・주진형, 2005). 또한, 독일에서는 1990년대 중반 이후부터 본격적으로 디지털 시대를 대비한 정보화 전략을 추진해 왔다. 2000년대 이후 ‘*Information Society 2006*’ 계획 및 ‘*IT Research 2006*’ 프로그램을 중심으로 한 독일의 IT 정책은 현재는 첨단기술전략으로 통합되어 추진되고 있다(윤미영, 2009).

독일의 경우 포괄적인 차원의 디지털 전략을 마련하고 있기는 하지만 디지털 전환 완료 이후의 문제에 대응하기 위한 법제도적 정비가 아주 적극적인 편이라고 보기는 어려운 상황이다. 이는 아직 유료방송의 디지털 전환 수준이 저조하기 때문인 것으로 판단된다.

4. 프랑스

1) 디지털 전환에 따른 문제점

프랑스는 2011년 11월 30일을 아날로그 방송 종료일로 설정하고 있다. 이는 2012년 이전에 유럽의 디지털 전환을 완료하고자 하는 EU의 방침에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 프랑스는 2011년 디지털 전환을 완료하는 것을 목표로 2003년부터 디지털 전환 준비에 착수해 왔다. 2003년에는 주파수 배분 및 채널 사업자를 선정하였다. 또한, 2005년 3월 31일부터 공식적인 신규 디지털 방송 채널을 출범시켰으며, 2007년 3월 5일에는 '방송의 현대화와 미래의 디지털 텔레비전에 관한 법'을 제정하였다. 또한, 지상파 디지털 방송을 위한 공익단체인 프랑스 디지털 방송(FTN)을 설립하였다. 이후 디지털 보급률이 빠르게 향상되어 2009년에는 87%의 디지털 전환율을 기록하였으며 2011년말까지는 95%에 이르는 디지털 전환율을 보여줄 것으로 기대되고 있다(최지선, 2009).

프랑스는 비교적 성공적으로 디지털 전환을 진행하고 있는 국가 중 하나로 평가받고 있다. 이는 신규 채널 도입을 포함한 지상파 다채널 서비스 보급을 통한 보다 질 좋은 서비스 제공이라는 목표와 함께 시청자들의 선택권 확대에 별다른 사회적 이견이 없었기 때문이라고 볼 수 있다. 현재의 추이를 미루어 봤을 때 디지털 전환이 큰 무리 없이 이루어 질 수 있을 것으로 평가 받고 있다. 프랑스의 경우 국가적으로 추진해 온 미디어 개혁 중 디지털 전환이 가장 성공적인 것으로 평가받고 있을 정도이다(성욱제, 2010).

하지만 프랑스의 경우 다른 국가들과 마찬가지로 '수신 장애' 등의 문제를 드러내고 있다. 프랑스에서 디지털 전환을 담당하는 대표적인 기구인 FTN은 *Basse-Normandie* 지역에 수신 장애 문제가 발생하고 있다고 밝힌바 있다. 2010년 2월을 기점으로 지역별로 순차적인 디지털 전환을 이루어가고 있는 프랑스의 경우 *Basse-Normandie* 지역이 2010년 3월 9일에 디지털 전환을 완료했음에도 불구하고 수신 장애 현상이 발생하고 있다고 보고했다. 프랑스의 경우 디지털 전환이 순조롭게 이루어지고 있다고는 하지만 향후 발생할 가능성이 있는 수신 장애 문제에 대한 대응을 어떻게 해야 할 지는 계속적으로 문제가 될 가능성이 높다.

프랑스의 지상파방송사들은 디지털 전환에 따른 방송 서비스 모델의 구체화 작업에 대단히 적극적인 모습을 보여주고 있다. 하지만 정부 및 규제 기관이 디지털 전환에 대해 갖는 관심은 상대적으로 부족하다는 평가를 받고 있다(김지현, 2009). 디지털 전환은 정부와 규제기관 모두의 노력이 이루어질 때만 성공을 거둘 수 있다는 측면에서 향후 이러한 부분은 계속해서 문제를 발생시킬 수 있을 것으로 보인다. 또한, 정부의 관심이 부족하다면 디지털 전환 이후 발생할 여러 가지 문제들에 대한 대응이 어려워 질 수 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

이와 더불어 프랑스의 경우 미국과 마찬가지로 예산 문제 때문에 디지털 전환 일정이 연기된 바 있다. 이는 디지털 전환 시 충분한 예산을 확보해야 한다는 점을 다시 한 번 말해주는 것이라고 할 수 있다.

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응

(1) 프랑스의 방송 관련 법제 현황

프랑스에서 디지털 지상파방송(*Television Numerique Terrestre*, TNT)에 대한 논의는 2000년 8월, 디지털 방송에 대한 법적인 틀을 갖춘 개정된 방송법을 통해서 구체화되었다. 2005년 3월 31일부터 디지털방송이 시작되었으며, 2005년 당시 첫 단계 목표는 전체 인구의 35%가 디지털 텔레비전을 시청하는 것이었다. 2007년까지 85%의 가구가 디지털 텔레비전을 시청하고, 2011년 디지털방송 전환 완료를 예상했다. 프랑스는 모든 가구가 쉽게 디지털 텔레비전을 시청할 수 있도록 대중화하는데 주력했다. 정부가 내세운 디지털방송의 슬로건은 '무료(*Gratuite*), 품질(*qualite*), 그리고 간단함(*simplicite*)'이다.

① 디지털 텔레비전 전환을 위한 개정 방송법의 주요내용

프랑스에서 디지털 방송 개시에 관한 법안은 프랑스 영상법인 1986년 9월 30일 '커뮤니케이션 자유에 관한 법'의 수정안에 근거하고 있다. 디지털 텔레

비전 실시를 명시한 이 개정안은 2000년 8월 1일 법, 2004년 7월 9일 법으로 몇 차례 수정되었다. 그 후 2007년 3월 5일 '방송 현대화와 미래 텔레비전과 관련된 법(*Loi n° 2007309 du 5 mars 2007 relative àla modernisation de la diffusion audiovisuelle et à télévision du futur*)'으로 공식화되었다. 이 법과 함께 2009년 디지털 텔레비전 방송 실시로 나타나는 지역 간 부조화 문제를 해결하기 위한 법안인 '디지털 격차에 대한 법(*la loi contre la fracture numerique*)'이 여당인 UMP를 통해 제안, 2009년 통과되었다. 다음은 ''방송 현대화와 미래 텔레비전과 관련된 법'과 '디지털 격차에 대한 법'을 위주로 정리한 것이다.

우선 디지털 텔레비전으로의 확대를 촉진시키는 정책으로서, 특히 공공서비스에 중점에 두고 있다. 공공서비스 영역인 사회적 보호를 위한 질서 통제와 문화, 경제, 교육 분야를 구분한다. 공공서비스에 대한 법적 제도는 세 가지 측면을 통해 규정된다. 즉 공공서비스의 지속성, 공공서비스 앞에서의 평등, 그리고 상호협조다. 민영방송사의 5년 방송허가권은 이 같은 규정에 따라서 연장될 수 있다.

둘째, 아날로그 방송 종료에 대해 준비하는 내용이다. 2008년 3월부터 실시된 아날로그 방송 종료는 CSA를 통해서 지역이나 채널의 일정에 따라 정해진다. 아날로그 방송 종료를 준비하는 방송사들은 방송 허가권이 5년 동안 연장된다. 공영 채널의 경우 아날로그 방송 종료는 국무총리, 장관들로 이뤄진 위원회의 요청에 의해 간단하게 이뤄진다. 한편 아날로그 방송 서비스를 제공하는 전국 민영 방송사(TF1, M6, 카날플뤼스)는 아날로그 방송을 종료하는 순간에 새로운 주파수를 부여받게 된다.

민영방송사들과 정부는 시청자들이 디지털 프로그램을 시청할 수 있는 시설을 갖출 수 있도록 정부차원 기금을 조성한다. HD 방송권한을 부여하는 조건은 프랑스 및 유럽에서 제작된 영상물 및 영화에 한한다. 모바일 텔레비전 채널 20-25개 설립권은 이동통신사업 사이에서 경매될 것이다

디지털 텔레비전 채널 사업자를 위한 주파수 부여는 영상법의 핵심으로 단순한 전파 부여뿐만 아니라 평등과 다양성을 보장하는 문제로 접근할 수 있다. 그런 만큼 허가권은 특정한 기간 동안으로 제한되며 후보자 공모를 통해 부여된다. 이와 관련해 CSA는 디지털 모바일 텔레비전 및 HD 텔레비전 발전에 관여하는 텔레비전 방송사에게 새로운 전파 및 아날로그 방송 종료를 통

해 해지된 주파수를 할당한다.

'방송 현대화와 미래 텔레비전 관련 법'을 통해 2011년까지 프랑스의 디지털 텔레비전의 전국적인 실시를 두고 여러 가지 논의가 이뤄지는 과정에서 여당인 UMP는 '디지털 격차에 대한 법*(la loi contre la fracture numerique)*'을 제안했다. 전자 통신을 위한 인프라나 네트워크 구축, 디지털 서비스에 있어서 지역에 따른 부조화를 막자는 의도에서 나온 법안이다. 특히 네트워크 지원이나 인프라 구축의 방해를 받고 있는 지역에 대한 경제 발전 모델에 대한 고민이 필요하다는 점도 지적했다.

법이 제안한 극복방안은 지방자치단체에서 디지털 구축을 위한 기금을 마련, 재정적으로 지원해야 한다는 것이다. 네트워크 인프라 구축에 필요한 공사에서 지방자치단체의 역할에 대해서도 언급하고 있다.

이 법안은 2009년 상원과 하원을 통해 통과되었다, 이에 따라 1억 유로의 예산은 디지털 텔레비전 수신이 불가능한 지역의 개선과 가정에 대한 지원금으로 사용된다.

② 디지털 텔레비전(TNT) 법안 내용 관련 입장과 이슈들

디지털 텔레비전 실시에 관한 법은 '영상 방송 현대화와 미래 텔레비전과 관련된 법'을 통해 명시되어 있다. 2006년 이 법의 내용이 처음 발표된 후 각계에서 다양한 문제제기가 있었다. 다음은 상·하원 정치계와 방송주체를 중심으로 이 법안에 대한 입장을 정리한 것이다.

'방송 현대화와 미래 텔레비전 관련 법'은 디지털로의 전환 완료시점을 2011년 11월 30일로 정하고 있다. 이 시기에 프랑스의 TNT 서비스는 전체 인구의 95%로 달하고 나머지 5%만이 무료 위성을 통해서 디지털 채널을 시청할 것으로 전망했다. 또 이 법은 미래 TV와 관련해 TV HD와 개인 모바일 텔레비전(TMP)에 대해 언급하고 있다.

그런데 이 프로젝트에 대해서 야당인 사회당(PS)에서는 '디지털 전환은 문화와 산업적인 큰 모험이 될 것인데 법안은 앞으로 발생할 수 있는 적자와 실수 등 어려움에 대해서 언급하고 있지 않다고 지적했다. 공산당(PCF)측에서는 문화 산업 및 미디어 산업의 집중을 강화할 것이라며 이는 지배자적 위치에 있

는 사업자에게는 선물일 것이라며 반대 입장을 표명했다. 또 중도파(UDF)는 이 법안이 큰 방송사에 유리하게 작용하고 있다고 비판했다. 한편 방송 미디어 전문가 집단인 독립 텔레비전 및 라디오 조합(*Sirti*)에서는 독립 채널을 고려해야 한다고 하원의원들에게 주장했다. 이와 별도로 인터넷 사업자인 프리(*Free*)는 '인터넷 세금'을 반대하는 서명을 실시하면서 채널 전파자에게 영상산업 지원 프로그램(*Cosip*)의 재정을 지원해야 한다는 수정안에 대해 반대 입장을 표명했다.

'영상 방송 현대화와 미래 텔레비전과 관련된 법'안은 아날로그 방송 중단 및 2011년까지 프랑스 가정에서 케이블, ADSL, 위성 등을 갖춰 디지털 텔레비전(TNT) 시청을 해야 한다고 언급하고 있다.

이 법안은 2008년 3월 31일부터 2011년 11월 30일까지 지리적 구간에 따라서 점진적으로 디지털 텔레비전 수신이 가능할 수 있도록 시설을 갖추어야 한다고 지적했다. 이를 위해서 문화성에서는 시청자를 위한 지원 기금의 필요성을 제기했는데 이 기금은 7천만 유로에서 1억 유로 정도가 될 것으로 예상했다. 이 기금을 어떤 기준으로 분배할 것인지가 문제인데, 법안은 시청자 가운데 저소득층, 특히 시청료가 면제된 계층을 중심으로 지급되어야 한다고 지적했다.

그러나 코뮤니스트 그룹과 몇 몇 상원의원들은 이 같은 방안에 대해 반대 입장을 표방했다. 지원 조건이 너무 제한되어 있다는 것이다. 지원 범위를 소득세가 면제된 가정에 대해서도 지원해야 한다고 주장했다.

반면 여당인 UMP의 상원의원들은 지원금 규모는 모두에게 동일할 수 없지만 고정되어야 한다. 특히 지원금 지급 대상은 지리적 위치 때문에 디지털 텔레비전을 TNT 수신기보다 비싼 위성을 통해서만 시청할 수 있는 지역의 주민으로 한정해야 한다고 지적했다. 예를 들어 텔레비전 수신 비용이 일반 도시보다 비싼 산간지역을 위주로 지원금을 분배해야 한다는 것이다.

반면 소비자들의 입장은 달랐다. 소비 및 주거 협회인 CLCV(*l'association Consommation,logement et cadre de vie*)는 디지털 텔레비전 수신기를 설치하는 모든 가정에서 정부의 지원금 혜택을 누려야 한다는 것이다. 소비자들은 자신들의 요구와 관계없이 새로운 기술을 받아들여야 한다는 점에서, 소비자들이 이에 대한 부담을 전적으로 지는 것은 부당하다는 입장이다. 협회는 디지털

텔레비전 수신기 설치와 관련해 텔레비전 채널에서 투자해야 한다고 주장했다. 즉, 수신기 설치를 위해 각 가정에 지급될 지원금은 텔레비전 방송사에서 책임을 져야 한다는 것이다. 이유는 아날로그에 비해 TNT 시행으로 방송사에서 상영 비용 절감 혜택을 보기 때문이다. 협회는 각 가정마다 지원금을 50유로로 책정하거나 TNT 수신기의 일반 가격을 지원금으로 정해야 한다고 지적했다.

또 다른 소비자 협회인 텔레커뮤니케이션 서비스 사용자 협회(*Association des utilisateurs des services de telecommunications*, AFUT)는 아날로그 채널 6개만을 수신할 수 있는 지역에 한해서만 지원한다는 기준에 대해 문제점을 지적했다. 협회에 의하면 아날로그 방송 수신이 되지 않아 위성이나 케이블을 통해 방송을 시청하는 지역에 대한 고려가 빠졌다는 것이다. 이 지역은 많은 돈을 들여 아날로그 방송을 시청하고 있다. 그런데 현재 '모두 디지털로'라는 슬로건을 실행하면서 정작 난시청 지역에 대한 배려를 하지 않고 있는 것이다. 협회는 위성 채널로만 방송 시청이 가능한 지역에 대해 위성이나 케이블을 통해 디지털 수신이 가능할 수 있도록 지원되어야 한다고 주장했다.

영화감독협회(*La Societe des realisateurs de films*, SRF)는 '영상 방송 현대화와 미래 텔레비전 관련된 법'이 문화 다양성 보호에 문제가 있다고 지적했다. SRF는 문화성이 2006년 성명서를 통해 2010년 새로운 채널 신설은 시청자. 영상 및 영화산업에 도움이 되고 이를 통해 다양성에 기여할 것이라고 밝혔다고 지적했다. 그런데 문제는 채널 신설이 다양성 보호에 기여하지 못한다는 것이다. 오히려 경쟁을 심화시켜 문화 프로그램 약화를 초래할 수 있다는 우려감을 드러냈다. 또 콘텐츠에 관한 지적이 없다는 점에 대해서도 비판하고 있다.

SRF는 전국 방송사에 대한 허가권 5년 연장은 1986년 영상법에 의거해 투자와 방송에서 사회적 참여를 존중할 때 주어져야 한다는 점을 다시 환기시켰다. 그런 점에서 전국 방송사의 신설 채널에 대한 자동적인 허가권 부여는 합법적이지 않다. 또 디지털은 새로운 기회이면서 방영 비용 절감 효과를 가져온다는 점을 고려해 이를 영화나 영상 제작에 투자해야 한다고 주장했다.

또 최고시청각위원회(CSA)는 모바일 텔레비전 서비스 허가권과 관련해 콘텐츠를 염두에 둬야 한다고 지적했다. 모바일 서비스와 관련해 이동통신사들은 국적이나 포맷과 관련해 다양성을 기준으로 작품에 대해 공평성을 취해야 한

다. 또 모바일과 HDTV 사업자들은 사업방향에서 투자와 상영에서의 의무사항을 지켜야 한다고 덧붙였다. 뿐만 아니라 영상 방송 현대화 및 미래 텔레비전법이 모바일 텔레비전 서비스 허가권을 배급사에 부여하지 않고 채널 사업자에게만 부여하는 점에 대해서 문제점을 지적했다.

<표 3-8> 프랑스의 디지털 전환 관련 주요 법제

법	주요내용
커뮤니케이션 자유에 관한 법(2000. 8. 2)	• 다양하게 분화되어 개별적으로 운영되었던 프랑스 공영 방송 체제를 지주회사(Holding) 형태로 전환하여 '지주회사 프랑스 텔레비전(France Television)' 설립
전자커뮤니케이션 및 시청각 커뮤니케이션 서비스 법(2004. 7. 9)	• 디지털 융합 환경에 따른 방송·통신 체제의 구축 • 방송·통신 서비스를 '전자커뮤니케이션'과 '시청각커뮤니케이션 서비스'로 재정의
방송의 현대화와 미래 텔레비전에 관한 법 (2007. 3. 5)	• 정부와 지상파방송사 공동으로 '프랑스 디지털 방송'이라는 공익 단체 설립 • 디지털 수신 장비 지원에 관한 조치와 저소득층 가구를 대상으로 지원 기금은 공익을 목적으로 하는 단체 관리한다는 규정으로 마련

(2) 프랑스의 디지털 방송 법제 개선 방안

프랑스는 수신장애 문제를 해결하기 위해 안테나 설치비를 지원하고 있다. 가령, 수신장애 문제가 발생한 바 있는 *Basse-Normandie* 지역의 경우 수신장애를 겪고 있는 가정에 안테나 설치비를 최대 250유로까지 지원하였다. 이 경우 지원 대상은 가정 내 디지털 방송 수신기 또는 셋톱박스 등이 설치되어 있지만 디지털 방송 수신에 장애가 있는 가정을 대상으로 한다. 또한, 가정의 재정적 능력 여부에 상관없이 안테나 설치비용으로 최대 250유로까지 지원하고 지원비용은 시청자가 설치비용을 선 지불 후 신청하고 추후에 환불받는 것으로 하였다.

프랑스 정부는 디지털 방송으로서의 전면적인 전환을 위해 2007년 3월 5일 '방송의 현대화와 미래의 텔레비전에 관한 법'을 제정해 제도적으로 방송의 디지털 전환이 순조롭게 이루어지도록 하고 있고, 이 법안에 근거하여 정부와

지상파 방송사들이 공동으로 지상파 디지털 방송을 위하여 프랑스 디지털 방송이라는 공익 단체도 설립하여, 시청자 중심의 디지털 방송의 전환을 이루기 위해 노력해 왔다.

또한, 프랑스의 시청각고등위원회는 2007년 12월 11일과 2009년 6월 26일에 디지털 전환 작업과 관련하여 아날로그 방송 종료 날짜 계획 수립, 시청자들의 VOD 다시보기 서비스 등 방송 디지털 콘텐츠 이용 현황에 대해 여론조사를 실시하기도 하였고, 디지털 방송으로의 전환을 단계적으로 밟아나가기 위해 몇몇 지역들을 선택하여 디지털 텔레비전 시범사업을 전개하기도 했다(최지선, 2009).

디지털 전환에 관한 전반적인 법제도적 근거를 마련하고 있는 2007년 3월 5일 만들어진 '방송의 현대화와 미래의 텔레비전에 관한 법'은 디지털 수신 장비 지원에 관한 조치와 저소득층 가구를 대상으로 지원 기금은 공익을 목적으로 하는 단체 관리한다는 규정으로 마련하고 있다(성동규, 2010).

법률명에 나타나는 현대화란 디지털 텔레비전과 모바일 텔레비전 등 신규 텔레비전 방송 서비스를 의미하는 것이다. 동 법률은 지상파를 이용해서 송출하는 텔레비전 서비스에 국한된 것으로, 디지털 지상파 라디오를 다루지 않고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편, 프랑스는 재정적 지원을 위한 경제적 취약계층과 기술적 지원을 위한 기술적 취약계층을 선별하여 디지털 전환 정책 실현을 위한 소비자 지원을 실시하고 있다(방송통신위원회, 2009). 1986년 9월 30일 법률 제102조에 따르면 아날로그 지상파 텔레비전 서비스만을 수신하면서 수신료를 면제받는 가구들을 아날로그 종료 이후에도 지속적으로 재정적으로 지원해야 할 경제적 취약계층으로 보고 있다. 여기에 속하는 대상은 첫째, 60세 이상, 과부/홀아비, 장애보조금 지급대상, 노인보조금 등의 보충보조금 지급대상, 기초생활자, 둘째, 소득(세금 납부 기준) 일정기준 미만(기초생활자, 보충보조금 지급대상에 해당되지 않음), 셋째, 소득이 일정기준 이상인 자와 동거하지 않는다는 기준을 충족하는 사람들이다. 기술적 취약계층은 70세 이상의 노인과 장애인을 대상으로 하고 있으며 이 중 약 80% 이상이 장애인에 해당된다.

프랑스의 경우, 다른 나라들과 달리, 수신 장비를 현물로 직접 지급하거나, 쿠폰 등을 이용하는 방법을 채택하지 않고 있다(디지털 전환 취약계층 지원연

구반, 2009). 현재 프랑스는 '디지털전환 수신장비 지원 기금에 관한 법'의 시행령이 제정되지 않아 시범사업 지역을 중심으로 지역별로 각각 지원 사업이 진행되고 있다(방송통신위원회, 2009).

<표 3-9> 디지털 프랑스 2012 주요 내용

기본방향	주요내용
모든 국민에게 디지털 네트워크의 접근 보장	초고속 인터넷 접속 보편화, 무선 인터넷접속 보장, 2012년까지 디지털 전환 완료, 신규 텔레비전 서비스(모바일 텔레비전, HD 텔레비전) 수신 보장, 디지털 라디오 개발, 디지털 서비스 장비 보유 증대 등
디지털 콘텐츠의 제작과 공급 개발	영화/영상물/음악 콘텐츠의 확산 개선, 서버 사업자의 지위 보장, 개인 복제 위원회 개혁, 글쓰기 확산 및 인쇄매체 발전 보호, 비디오 게임/소프트웨어 분야 개발, 디지털 시뮬레이션 개발 등
디지털 이용방식 및 디지털 서비스 다각화	디지털 신뢰 강화, 개인정보 보호, 사이버 범죄 방지, 학교 교육에서의 디지털 이용, 디지털 대학 설립, 디지털 경제에 필요한 교육, 디지털 기업의 경쟁력 강화, 원격 근무 독려, 전자 상거래 개발, 전자 정부 개발, 법원 접근 확대, 의료/건강 서비스 확대 등
디지털 경제 거버넌스와 에코시스템 개선	중소기업 지원, R&D 활성화, 국가조직 개선, 디지털 시대의 거버넌스 확립, 국가정보시스템 확립, 인터넷 거버넌스 확립

출처: 성욱제(2009). 프랑스 미디어 개혁의 방향과 시사점. 『KISDI 이슈리포트』 09-02.

2008년 10월 발표된 <프랑스 디지털 2012(*France Numérique 2012*)> 계획은 디지털 경제의 중요성을 인식하고, 디지털경제 발전을 위한 중장기 계획을 담은 정책보고서로 디지털 경제 발전을 위한 세 가지 핵심과제 중 하나로 지상파방송의 성공적인 디지털 전환을 설정했다. 즉, 초고속인터넷 접속 보장, 지상파 디지털 전환의 성공적 완료, 디지털 격차를 해소하기 위한 다양한 방안 마련(전 국민대상 홍보캠페인, 콜센터 운영, 저소득 계층 대상 기금 운영, 수신장비 구입 지원 등) 등이 주요 과제로 제시되었다. 지상파의 디지털 전환을 단순한 전송방식의 변화가 아니라 디지털 경제와 경제, 문화적 측면에서 접근하고 있으며, 디지털 격차 해소를 중시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

5. 일본

1) 디지털 전환에 따른 문제점

(1) 수신장애

일본에서는 2011년 7월 24일에 지상파 아날로그 방송을 종료하는 것을 목표로 방송사업자들과 총무성이 디지털 전환 완료를 위해 노력하고 있지만 여전히 일부 수신장애 지역이 존재하고 있다. 총무성 조사에 의하면 지상파 디지털방송에 대응하는 수신기의 세대보급률은 2010년 3월 현재 83.3%로 높게 나타났지만 실제로 디지털방송이 시청 가능한 세대보급률은 77.79%에 그쳤다. 또한 지상파 디지털방송이 시청 가능한 세대 중 실제로 디지털방송을 시청하고 있는 세대는 72.4%에 불과하여 5.3%의 세대가 안테나와 분배기의 마비(42.6%), 공청시설의 수신장애(22.3%), 디지털방송의 미개시(12.8%) 등으로 디지털방송을 시청하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 점은 지상파 디지털방송에 대응하는 수신기의 세대보급률이 당초의 목표치를 초월했다고 하더라도 여전히 수신대책이 과제라는 것을 말해주는 것이다(천명재, 2010). 또한, 일본의 경우 국내와 마찬가지로 고층빌딩에 때문에 발생하는 인위적 난시청의 문제가 해결되지 않고 있다(Kumabe, 2010). 이와 같은 수신 장애의 문제는 향후 일본에서 디지털 전환을 완료하는데 걸림돌이 될 것으로 보인다.

일본의 경우 2010년 현재 건물 등 수신장애 지역이 319만 가구에 이르고 디지털 전파가 닿지 않는 것이 70만 가구에 이른다고 추산되고 있기 때문에 향후 이러한 지역의 수신 장애를 어떻게 해결해야 할지가 이슈가 되고 있다. 일본 총무성에서는 이와 같은 지상파 디지털방송 보급 현황에 대한 대응책을 마련하기 위해 노력하고 있다.

총무성에서는 수신 장애 문제를 포함한 디지털 전환 추진 과정에서 나타나는 문제를 극복하기 위해 2008년 7월 24일 '지상파 디지털방송 추진 종합대책' 이후 추가적으로 내용을 보완하여 2010년에 대책을 발표했다. 여기에 담겨 있는 수신 장애에 대한 대책을 보면 난시청 지역의 대응과 키국을 제외한 지방방송국의 대응과 경영체제 등이 담겨있다.

(2) 정보격차

일본은 디지털 전환에 따른 지원 대상을 경제적 약자와 기술적 약자, 공공기관이라는 세 가지 관점에서 접근하고 있다(방송통신위원회, 2008). 경제적 약자는 '생활보호세대', 'NHK 수신료 감면세대'로 구분하여 지원하고 있다. 생활보호세대는 65세 이상 고령자 세대, 배후자가 없는 65세 미만 여성 등의 모자가정, 중병자 세대, 장애자 세대 및 기타 세대 등이다. 구체적인 지원 대상은 NHK의 수신료 전액 면제 세대에 해당하는 생활보호 수급 대상자, 주민세 비과세의 장애인(장애인이 세대구성원으로 포함된 세대 가운데 세대원 전원이 주민세 비과세 대상인 세대), 사회복지시설 입소자 등이 해당된다. 반면 기존의 NHK의 수신료 전액 면제 세대에 해당되는 재해 피해자는 시청자 지원 대상에서 배제되었다. 취약계층에 대한 지원방법으로 '현물 지급'을 택하고 있다. 또한, 대상자 본인에 의한 신청 방식을 선택했는데, 그 이유는 생활보호 대상 세대나 주민세 비과세의 장애자 세대 등과 관련한 개인정보는 본인 이외의 루트를 통해 취득 및 보유하기 어려우며, 지원 대상 세대의 개인정보보호라는 측면에서 본인의 지원희망 의사 확인이 필요하기 때문이다.

일본에서는 취약계층 지원을 위해 정부, 지방자치단체, 공공단체, 방송사 등 관련 업계를 포함한 디지털전환 체계가 구성될 것이며, 저소득층 지원에 소요되는 재원은 국고에서 충당하고 있다. 또한, 일본은 디지털 전환에 필요한 예산을 일반재원 및 전파이용료를 통해 확보하였다. 단, 전파이용료 재원의 경우, 수익이 장기간에 걸쳐 배분 및 사용되어야 할 재원이므로 국고 채무 부담 행위 형태로 예산을 확보하였다.

2) 디지털 전환에 따른 법·제도적 대응

(1) 일본의 방송 관련 법제 현황

'디지털 방송 추진을 위한 행동계획'은 지상파 TV방송의 디지털화를 강력하게 추진해 나가기 위해 조직된 '지상 디지털 추진 전국회의'가 수립한 기본계

획이다. 이 계획의 목적은 지상파의 디지털 전환에 관련된 관계자들이 각각의 역할을 명확히 하고, 계획에 따라 주체적으로 노력하도록 하는 것이라 할 수 있으며, 그 결과 지상파 디지털 방송의 도달범위와 디지털 수신기 보급 확대, 간이 튜너(tuner)의 가격인하 등이 그간의 성과로 평가 받고 있다.

① 방송에 대한 정의

현행 방송법에서 방송은 '공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신'(제2조제1항)이라고 규정하고 있다. 유사한 용어로 유선텔레비전방송은 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 한 '유선전기통신의 송신'(유선텔레비전방송법제2조제1항)으로, 전기통신역무이용방송에서는 '전기통신의 송신'(전기통신역무이용방송법제2조제1항)으로 정의하고 있다.

4개의 방송관련법이 방송법으로 통합되면서 방송에 대한 정의도 이들 모든 방송을 아우를 수 있는 개념으로 확대됐다. 이에 따라 유선, 무선의 구분은 사라졌고, 자체 설비를 이용하는지 혹은 통신사업자의 서비스를 제공받고 있는가에 대한 구분도 없어졌다. 즉 4개의 방송관련법에서 규정하고 있는 모든 방송을 포함해 '공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신'(타인의 전기통신설비를 이용해 행하는 것을 포함)으로 정의하고 있다.

② 방송사업자에 대한 구분

방송에 대한 참여와 관련된 제도정비와 통합이 시도되었다. 일본에는 지상파방송, BS방송, CS방송, 위성역무이용방송, CATV방송, IP멀티캐스트방송 등 방송서비스가 다양화되어 있었다. 세분되어 있던 방송을 '기간방송'과 '일반방송'으로 통합했다.

기간방송은'방송용으로 전적으로 또는 우선적으로 할당된 주파수를 사용하는 방송을 말하며, 지상파방송과 BS방송, 동경110도CS방송이 해당된다. 기간방송은 위성을 이용하는 경우 위성기간방송, 자동차 등 육상 이동체의 수신을 목적으로 위성 이외에서 방송되는 이동수신용 지상기간방송 그 외 지상기간방송으로 분류된다. 이러한 기간방송 이외의 방송, 예를 들면 동경124/128도CS방송, CATV방송, IP멀티캐스트방송은 일반방송으로 분류된다.

<표 3-10> 방송미디어의 역할과 위상

<table>
<tr><td>지역밀착형
(기초지자체)</td><td>지역밀착형
(광역지자체)</td><td colspan="3">전국방송</td></tr>
<tr><td rowspan="2">CATV</td><td rowspan="2">지상파방송</td><td colspan="3">위성방송</td></tr>
<tr><td colspan="2">특별위성방송</td><td>일반위성방송</td></tr>
<tr><td rowspan="3">자주방송
(커뮤니티채널)</td><td rowspan="2">기간적
방송미디어</td><td>BS</td><td>동경110도CS</td><td>CS</td></tr>
<tr><td>준(準)기간적
방송미디어</td><td>BS와 CS의 중간</td><td>다채널 전문방송</td></tr>
<tr><td colspan="4">재전송</td></tr>
</table>

출처: 河内明子(2006). ‘通信?放送融合‘が迫る放送制度の見直し.《レファレンス》(2006.4)

<표 3-11> 텔레비전방송사업자의 구분

<table>
<tr><td colspan="2">전송
수단</td><td>하드.
소프트
분리</td><td>현행관련법</td><td>방송의 예</td><td>개정 후 방송법에서
사업자 구분</td></tr>
<tr><td rowspan="4">무선</td><td>지상파</td><td>일치</td><td>방송법</td><td>지상파상업방송</td><td rowspan="2">특정지상파기간
방송사업자</td></tr>
<tr><td rowspan="3">위성</td><td rowspan="3">분리</td><td rowspan="2">방송법
(위탁방송)</td><td>–</td></tr>
<tr><td>BS방송,
110도CS방송
(특별위성방송)</td><td>인정기간방송사업자</td></tr>
<tr><td>전기통신역무이용
방송법</td><td>124/128도CS방송
(일반위성방송)</td><td rowspan="2">일반방송사업자</td></tr>
<tr><td colspan="2">유선</td><td>일치</td><td>유선텔레비전
방송법</td><td>CATV방송</td></tr>
</table>

출처: 荒井透雅(2010). 通信と放送の法體系の見直し: 放送法等の一部を改正する法律案. 《立法と調査》 No.304,

③ 하드・소프트 분리문제

현행 방송법에서는 방송시설의 설치와 운영(하드웨어)와 방송업무(소프트웨어)의 일치를 원칙으로 해 왔다. 위성방송에서 이를 분리해 위탁・수탁방송제도(受託・委託放送制度)를 도입하고 있으며, 전기통신역무이용방송과 유선텔레비전방송에서도 인정되고 있다.

정보통신심의회의 답신에서는 하드・소프트의 일치나 분리를 사업자가 선택하는 것을 가능하도록 했다. 방송법개정안에서는 기간방송을 하는 기간방송사업자를 하드・소프트를 분리해 방송업무를 하는 '인정기간방송사업자'와 하드・소프트를 통합해 지상파방송을 하는 '특정지상파기간방송사업자'고 구별했다. 위성방송과 CATV에 프로그램을 공급하는 위탁방송사업자 가운데 총무대신의 인정을 받아 기간방송을 하면 '인정기간방송사업자'로 규정, 전파법 규정에 의거 기간방송국의 면허를 받은 '기간방송국제공사업자'로부터 설비를 제공받아 방송업무를 하게 된다. 이러한 '인정기간방송사업자'는 지상파방송에도 적용돼 지상파방송에서도 하드・소프트의 분리가 가능해졌다. 즉 기간방송은 무선국의 설치와 운영과 방송업무의 분리를 희망하는 사업자를 위해 무선국의 '면허'와 방송업무의 '인정'으로 절차를 분리하는 제도를 도입했으며, 소프트・하드 일치를 원하는 지상파방송사업자를 위해서는 '면허'만으로도 충분한 현행 제도를 존속시켰다. 이용자에서 보면 거의 동일한 서비스에 해당하는 CATV방송, 유선라디오방송, 전기통신역무이용방송을 일반방송으로 묶고, 참여절차도 유선라디오방송을 제외하고(신고) 현행법의 '허가'과 '등록'을 '등록'으로 통합한 것이다.

④ 매스미디어집중배제원칙의 법제화

일본에서 대표적인 소유규제 원칙이라고 할 수 있는 매스미디어집중배제원칙은 그동안 '관련부처의 규칙(總務省令)에 머물러 있었다. 이번 방송법개정안에서는 이를 방송법의 테두리로 격상, 그 기본적인 부분을 방송법에서 규정했다. 매스미디어집중배제원칙은 2007년 방송법개정안에서 참의원 총무위원회가 부대의결로 복수의 정보미디어를 지배하는 것으로 인해 표현의 다양성이 해치지

않도록 향후 통신과 방송에 관한 법체계에서 종합적으로 검토해야 한다고 지적했다. 방송을 할 수 있는 기회를 가능한 한 많은 사업자에게 부여해 표현의 자유를 향유, 민주주의의 건전한 발전에 기여하도록 하기 위해 지배가 가능한 방송국의 수를 제한한 것이다. 다원성을 통한 다양성의 확보라고 할 수 있다. 이에 따라 지상파방송의 경우, 하나의 방송사업자에 대해 의결권의 10% 이상을 보유하고 있는 자는 동일한 방송대상지역에서 다른 방송사업자에 대한 의결권 비율을 10% 미만으로 제한하고 있다.

이번 개정안에서는 '방송국과 관련된 표현의 자유 향유 기준'으로 규정되어 있던 것을 그 기본적인 원칙을 방송법에서 명기, 법제화를 시도했다. 이와 함께 하나의 기업이나 단체가 복수의 기간방송사업자를 지배하는 것을 금지하고, '지배'의 기준이 되는 출자비율 상한을 10분의 1이상 3분의 1미만의 범위 내에서 총무성의 규칙(省令)에서 정한 비율로 한다고 했다. 그러나 기간방송을 통한 표현의 자유를 가능한 한 많은 자가 향유하는 것을 가로막지 않도록 한다고 규칙으로 정하는 경우는 제한이 되지 않는다며, 출자비율이 법적 범위를 넘을 가능성도 완전히 부정하고 있지 않다. 아무튼 출자비율의 상한은 계속해서 완화되고 있으며, 자세한 적용은 규칙에 맡겼다.

한편 이번 개정안에서는 부칙에 교차소유규제에 관한 검토를 하도록 규정하고 있다. 방송의 건전한 발전과 그 효용을 국민에게 제공하는 것을 보장한다는 관점에서 시행 후 3년 이내에 신문사와 기간방송사업자, 통신사와 기간방송사업자의 관계를 검토, 그 결과를 바탕으로 필요한 조치를 강구하도록 했다.

⑤ 방송지주회사

지상파방송의 디지털 전환과 관련, 경영난에 시달리는 로컬국을 구제하기 위해 최근 도입한 것이 방송지주회사제도이다. 향후 방송시장의 재편으로 이어질 수도 있는 이 제도는 2008년 4월 시행된 개정방송법에서 규제완화로 가능해졌다. 이는 디지털 전환을 앞두고 설비투자에 어려움을 겪고 있는 로컬국이 경영위기를 벗어나도록 한다는 조치로 논의되었다. 복수국의 지배를 금지한 매스미디어집중배제원칙을 완화하는 것이 핵심이었다. 이에 논의과정에서 도쿄의 키스테이션(NTV, TBS, TV아사히, 후지TV, TV도쿄)의 지배가 강화되

고, 신문자본의 로컬국 계열화를 가속시키는 등 미디어의 과점화를 우려하는 목소리가 많았다.

결국 방송지주회사에 대한 단일사업자의 출자는 33%로 제한되었으며, 산하에 들어갈 수 있는 방송사의 수도 12사로 하였다. 그러나 광역지역의 로컬국은 가중치를 적용했다.[23)]

방송지주제도가 도입되자, 가장 먼저 움직인 것은 후지TV이었다. 후지TV는 일본 최대의 미디어그룹인 후지산케이그룹의 핵심사업자이었는데, 방송을 중심으로 한 그룹재편을 시도하고 있다. 후지TV의 지주회사 후지미디어홀딩스가 2008년 10월 발족했다. 후지TV그룹은 방송사업을 중심으로 방송주변사업도 산하에 둔 미디어복합기업을 목표로 2008년 5월 지주회사로의 전환을 결정, 9월 총무성의 인정을 받았다. 후지TV의 방송면허는 자회사가 된 (주)후지텔레비전이 계승하였다. 이외에 방송관련사업으로 산하에 들어간 것은 100% 자회사로 라디오사업자인 닛퐁방송과 110도CS디지털방송의 프로그램공급업자 2사 등이다. BS후지는 지주회사의 주식보유비율이 44.5%이기 때문에 산하에 들어가지 않고 관련회사로 남았다.

후지산케이그룹에는 75개사, 5개 법인, 3개 미술관이 있다. 이 가운데 방송지주회사 후지미디어홀딩스는 6그룹에 19사를 자회사(subsidiaries)로 거느리고 있다. 산케이신문, 산케이빌딩, BS후지, 후지랜드, 스튜디오아르타 등 5사는 관련회사(affiliates)이다. 방송그룹은 지상파와 위성방송, 라디오방송을 추진하며, 영화사업, 이벤트사업, 콘텐츠권리사업 등을 전개하고 있다.

(2) 디지털 전환에 따른 법제도 정비

일본에서 디지털 전환에 따른 법제도 정비를 위한 구체적인 논의는 2005년 12월 말부터 시작되었다고 할 수 있다. 이후 총무성의 조사연구회, 자문기관 등을 중심으로 논의를 거듭해 올해 정기국회에 개정안이 상정되었다. 2010년 5월 27일 중의원을 통과했지만, 참의원은 회기 내에 심의가 이루어지지 않아 폐안이 되고 말았다. 총무성에서는 임시국회에서 재심의가 이루어지도록 하겠다고 밝혔지만, 결국 9월에 예정된 민주당 대표선거를 거쳐 그 이후로 밀려나게

23) 예를 들면 도쿄의 방송사는 7, 오사카는 6으로 했다.

되었다. 비록 폐안이 되기는 했지만 재심의에서도 큰 변화 없이 재상정될 것으로 보이는 방송법개정안을 중심으로 지상파방송의 디지털 전환 완료를 앞둔 법제도 개선논의를 정리한다.

① 총무대신 사적 간담회 보고서

4년이 넘는 이번 개정안의 논의과정을 간단하게 정리하면, 2006년 6월 다케나카 헤이조(竹中平藏) 총무대신의 사적 간담회 '통신・방송의 위상에 관한 간담회'(通信・放送の在り方に關する懇談會)가 보고서를 내놓으면서 방송과 통신의 융합을 대비한 법제도 검토작업이 본격화되었다. 급변하는 미디어환경을 의식, 통신・방송의 융합과 제휴가 진전되고 있음에도 불구하고, 법체계상 통신과 방송이 둘로 나뉘고 통신・방송 전체에 9개나 되는 법률이 존재하고 있다며, 이러한 인위적 시장의 세분화로 인해 자유로운 사업전개가 방해를 받고 있다고 지적했다. 이 간담회에서는 결론적으로 수직형 법제도를 재검토해 수평규제로 전환해야 한다고 제언했다.

이러한 보고서 내용은 방송과 통신 분야뿐만 아니라 정치권도 뒤흔들었다. 특히 개혁과 재편의 대상이었던 NHK와 NTT를 둘러싼 복잡한 이해관계가 뒤얽혀 다양한 논의가 쏟아져 나왔다. 총무성 내에서뿐만 아니라 NHK에서도 논의가 이루어졌고, 집권 자민당 내에서도 의원모임이 결성되었으며, 야당인 민주당에서도 논의가 진행되었다. 이들 정치권의 움직임은 주로 NHK와 NTT에 대한 영향력을 행사하기 위한 정치적 의도가 강했다고 할 수 있다.

결국 2010년까지 통신・방송관련 법체계를 근본적으로 개정한다는 내용의 정부와 집권연립여당의 합의(通信・放送の在り方に關する政府與党合意)가 이루어지면서 2006년 9월 총무성 내에 '통신・방송분야의 개혁에 관한 공정프로그램'(通信・放送分野の改革に關する工程プログラム)이라는 로드맵이 마련되었다. 이 로드맵에서는 NHK, 방송분야, 융합문제, 통신분야 등으로 나누어 2007년 3월까지 검토해야 할 사항과 실시사항과 2010년까지 검토해야 할 사항을 밝히고 있다. 최종적으로는 통신과 방송의 종합적인 법체계를 정비한 법안을 2010년 정기국회에 제출하겠다고 제시하고 있다.

<표 3-12> 정보통신법안 관련 논의과정

일시		검토경과 등
2006	06.06	〈통신·방송의 위상에 관한 간담회〉보고서 발표
	06.20	통신·방송의 위상에 관한 정부여당합의
	08.01	총무성, 〈통신·방송기획실〉 신설
	08.30	〈통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회〉 설치
	09.01	총무성, 통신·방송분야의 개혁에 관한 스케줄 발표
2007	06.19	통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회 중간보고서 발표, 일반의견접수
	12.06	통신·방송의 종합적 법체계에 관한 연구회 최종보고서 발표
2008	02.15	총무성, 〈통신·방송의 종합적 법체계의 위상〉을 정보통신심의회에 자문요청
	02.25	정보통신심의회 정보통신정책부회, 〈통신·방송의 종합적 법체계에 관한 검토위원회〉(법체계위원회)를 설치
	06.09	법체계위원회(제5회) 중간논점정리 및 중간논점정리에 대한 일반의견접수
	09.05	법체계위원회(제7회). 검토의제를 심의
2009	06.01	법체계위원회(제17회), 보고서안을 심의
	06.09	법체계위원회(제18회), 보고서안에 대한 관계자 의견청취
	06.15	법체계위원회(제19회), 통신·방송의 종합적 위상에 대한 답신안 심의 답신안에 대한 일반의견 접수(6/20~7/21)
	07.06	정보통신정책부회, 답신안 심의
	07.10	정토통신심의회 총회, 답신안 심의
	07.22	답신안에 대한 일반의견모집 결과발표
	08.26	법체계위원회(제20회), 답신
2010	03.05	방송법개정안 결정, 국회제출
	05.27	중의원 심의 통과
	06	참의원 심의 이루어지지 않아 폐안

<표 3-13> 방송・통신 제도개혁을 둘러싼 논의와 합의내용

		정부·여당합의	총무대신 간담회	자민당 소위원회
NHK 관련	채널삭감	난시청해소 이외의 위성 방송을 대상으로 검토	위성 2채널과 FM라디오를 삭감	위성과 라디오를 대상으로 삭감을 검토
	오락 프로그램	음악·연예·스포츠 등 제작부문의 일부를 분리, 관련자회사와 묶어 자회사화를 검토	오락·스포츠부문을 분리하여 관련자회사와 묶어 새로운 자회사를 설립	현재 NHK본체에서 행하는 업무를 분리하여 안이하게 자회사화 신중 검토
	수신료 제도	조속히 납부의무에 대해 검토하고, 벌칙 도입에 대해서도 검토	납부의무화를 실시한다. 필요하면 벌칙도입도 검토	납부의무화를 조속히 실현하고, 향후 벌칙도입도 검토
융합 관련	관련 법체계	통신과 방송의 융합을 위한 법체계에 대해서는 기간방송의 개념을 유지하면서 검토	기간방송의 개념을 유지하면서 전송부문과 콘텐츠 제작부문 등을 분리하는 법체계를 검토	하드·소프트의 일치원칙을 유지한다. 현행 방송대상지역을 유지
통신 관련	NTT재편	고속인터넷보급상황, NTT의 중장기경영전략을 지켜본 뒤 2010년에 검토를 시작하여 결론 도출	2010년에 통신관련 법체계를 개정, NTT지주회사를 폐지하고 자본분리를 추진	졸속추진을 피해 2010년에 검토를 시작하여 결론 도출

② 수평규제, 정보통신법 제언

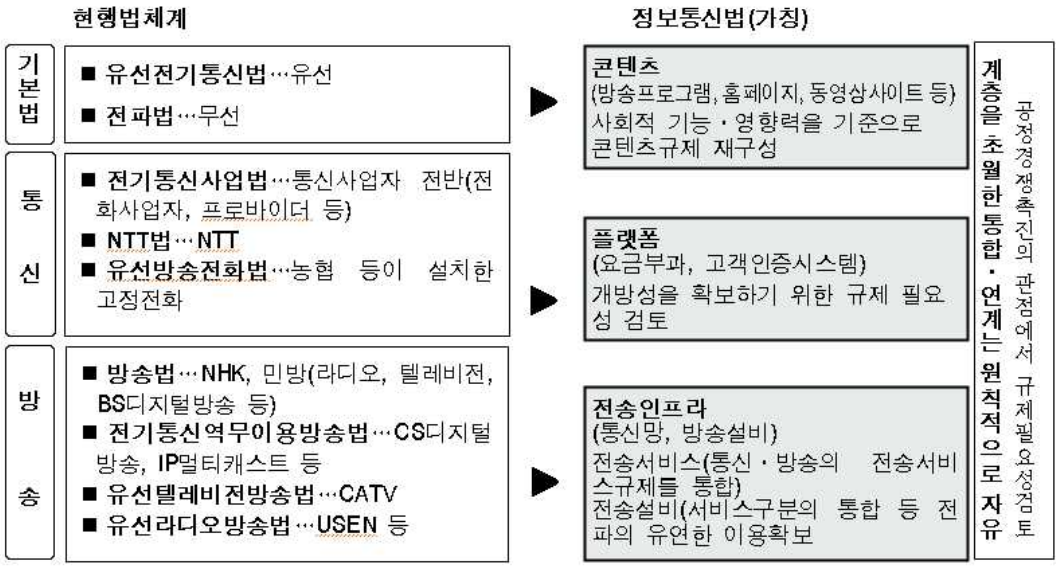
이를 위한 논의의 장으로 총무성은 '통신・방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회'(通信・放送の總合的な法體系に關する硏究會)라는 조사연구회를 설치했다. 이 연구회에서는 2007년 6월 나온 중간보고서에서 수직형 규제에서 콘텐츠, 전송인프라, 전송설비 등 수평형으로 전환하고, 통신과 방송관련 법체계를 '정보통신법'으로 일원화해야 한다고 지적하면서 논의가 시작되었다.

2007년 12월 최종보고서에서도 수직형 규제에서 수평형 규제로 전환하고 관련법을 '정보통신법'으로 일원화해야 한다고 제언했다. 또한 정보통신네트워크를 유통하는 콘텐츠의 경우, 서비스가 방송과 유사하며 특별한 사회적 영향력을 가진 것을 '미디어서비스'로 정의하고 그 영향력의 정도에 따라 분류해 규제해야 한다고 지적했다. 통신미디어의 콘텐츠에 대한 규제를 강화, 표현의 자

유를 해칠 우려가 있다며 미디어업계 안팎에서 비판적인 의견이 제기됐다.

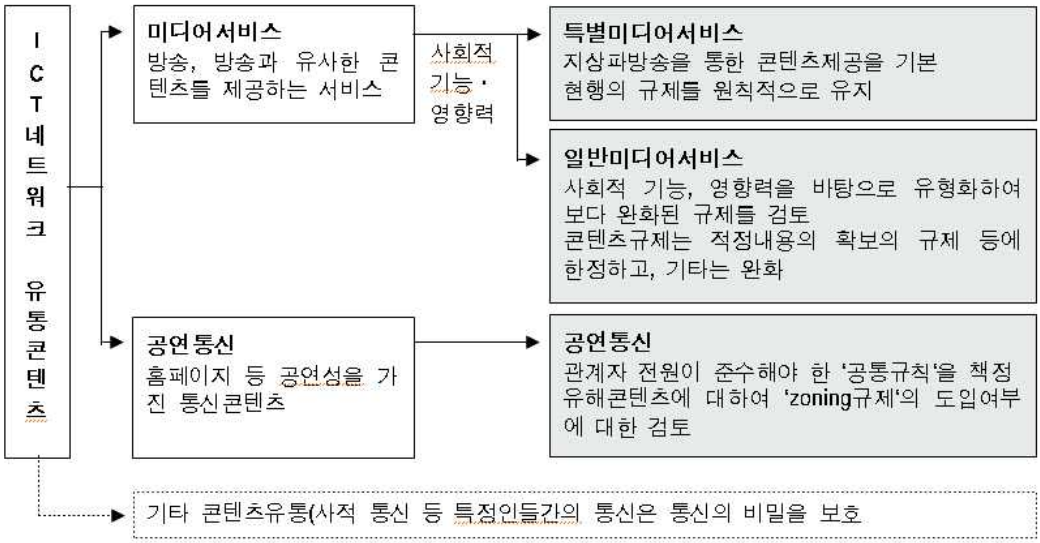
결국 2008년 2월 마쓰다 히로야 총무대신은 정보통신심의회에 '통신・방송의 종합적인 법체계 위상'에 관한 자문을 요청하게 되었다. 자문요청을 받은 정보통신심의회는 '통신・방송의 종합적인 법체계에 관한 검토위원회'(通信・放送の總合的な法體系に關する檢討委員會)를 설치, 검토를 추진했다. 1년 반에 걸쳐 논의를 거쳐, 민주당으로 정권이 교체되기 직전인 2009년 8월 답신을 발표했다. 이 답신에서는 ①콘텐츠 규제대상은 기존 방송에 한정하고, 현행 방송법의 핵심인 방송관련 4개 법(방송법, 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법, 유선라디오방송법)을 한데 묶을 것, ②전송서비스는 현행 전기통신사업법을 중심으로 정비할 것, ③방송은 하드・소프트의 분리 또는 일치를 사업자가 선택한 제도를 마련할 것, ④방송과 관련된 중대한 사고에 대한 보고의무, 설비 유지의무 등을 정비할 것, ⑤통신과 방송의 두가지 목적으로 한 무선국개설이 가능한 제도를 마련할 것, ⑥전기통신사업분쟁처리위원회의 분쟁처리기능을 확대할 것 등을 제시했다. 콘텐츠 규제대상을 방송에 한정하는 이유로 답신에서는 사회적 비판이 많다는 점을 들었다.

[그림 3-7] 총무성 연구회의 방송・통신법제 재편 구상(정보통신법안)



이러한 답신을 바탕으로 총무성은 방송과 통신의 디지털화 진전에 대응하는 제도정비를 담은 '방송법 등의 일부를 개정하는 법률안'(放送法等の一部を改正する法律案)을 마련, 2010년 3월 5일 각의 결정을 거쳐 국회에 제출했다.

[그림 3-8] 총무성 연구회가 제시한 콘텐츠분류 및 새로운 규제방안



③ 불완전한 통합법: 8개 관련법을 4개로 통폐합

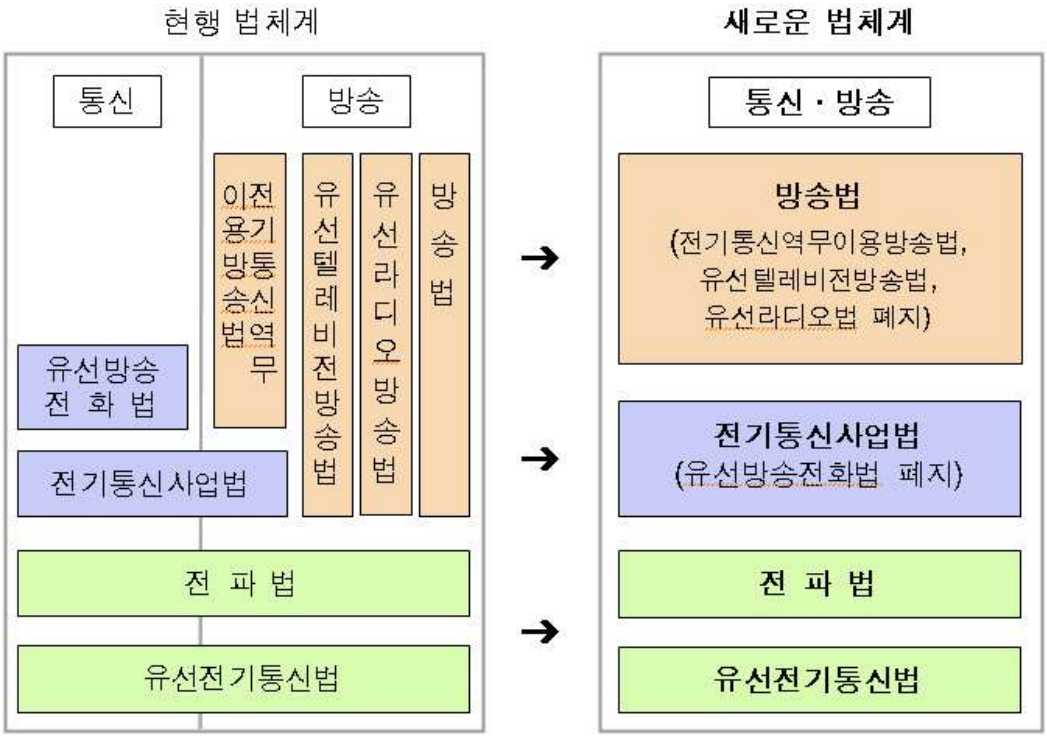
방송과 통신의 융합을 내다보면 논의를 시작, 수직형 규제에서 수평형 규제로 전환을 시도했지만, 논의과정에서 기존의 방송개념을 유지하는 등 후퇴한 부분도 없지 않다. 예를 들면 지상파방송에도 하드·소프트분리를 도입할 경우, '시설면허'인 방송사업이 방송업무에 '인정'제도가 도입되어 행정의 관여가 강해질 우려가 있다는 비판에 부딪히자, 하드·소프트의 일치와 분리를 방송사업자가 선택하도록 물러섰다. 또한 통신판매프로그램에 대한 사회적 비판이 제기되자, 검토위원회는 프로그램종류 공표제도를 추가했다.

정보통신심의회의 답신이 나온 직후인 2009년 9월 민주당 정부가 출범하면서 또 한 차례 손질이 가해진다. 애초 민주당에서는 정권공약에서 교차소유 제한이나 독립규제위원회(일본판 FCC) 설치 등을 주장해 왔다. 그러나 집권 후 새롭게 제기된 것은 미디어 자본규제를 둘러싼 문제였다. 하라구치 카즈히로 총

무대신은 방송사업자에 대한 출자비율의 상한 등을 정한 매스미디어집중배제 원칙을 법률로 격상시켜야 한다고 주장했다. 또한 지상파방송의 디지털 전환과 관련, 로컬국의 경영을 고려한 추가적인 완화가 필요하다고 하였다. 민주당 정부는 지난 3월 5일 각의에서 정부안을 의결, 국회로 보냈다. 그 뒤 5월 25일 중의원 총무위원회에서 강행표결을 이루어졌으며, 27일에는 중의원 본회의에서 찬성 다수로 통과되었다.

우선 주목해야 할 것은 그동안 8개에 이른 관련법을 4개로 통폐합했다는 것이다. 콘텐츠관련 규제를 담은 '방송법', 전송서비스관련규제를 규정한 '전기통신사업법', '전파법', 전송설비를 규제하는 '유선전기통신법'으로 묶었다. 이에 따라 방송과 통신관련법을 '정보통신법'으로 일원화한다는 계획은 실현되지 않았다. 정보통신기술의 혁신을 최대한 활용하기 위한 제도와 언론·표현의 자유를 보장하기 위한 법제의 융합에 신중론이 제기되었기 때문이다.

[그림 3-9] 방송·통신관련 법체계 수정 개요



출처: 總務省(2010). 放送法等の一部を改正する法律案の概要

그러나 이번 개정안에는 방송과 통신의 융합을 촉진하기 위한 규정이 마련되었다. 방송과 통신 두 측면에서 이용할 수 있는 무선국 제도를 정비, 유연한 전파이용을 가능하게 했다. 무선국의 용도를 방송이나 통신으로 한정했던 것을 하나의 무선국을 방송과 통신에서 동시에 이용할 수 있도록 한 것이다. 이에 따라 방송사업자는 예를 들면 방송을 송신하지 않는 시간대에 디지털 사이니지를 대상으로 정보를 송신하는 것이 가능해진다.

④ 통신판매프로그램과 프로그램장르 공표제도

디지털 전환 이후 융합 환경에 대응하기 위한 제도개혁 논의에서 시청자복지와 시청자보호는 그다지 중요하게 다루어지지 않았다. 그러나 검토과정에서 통신판매프로그램(쇼핑프로그램)의 규제문제가 논의되기 시작했다. 정보통신심의회의 검토위원회에서는 통신판매프로그램이 증가하고 있다는 지적과 광고로 볼 것인지 아니면 정보프로그램으로 인정해야 할지 그 성격이 분명치 않다는 지적이 제기되었다. 이에 정보통신심의회는 지상파방송사업자 등에 통신판매프로그램을 포함해 프로그램마다 '교양'이나 '오락' 등 장르공표를 요구하는 것이 추가됐다. 이에 따라 프로그램종별 공표제도가 도입되었다. 현행 제도에서는 종합편성을 하는 지상파방송과 BS방송에 대해 '교양' '교육' '보도' '오락' 등의 프로그램을 편성, 조화를 이루지 않으면 안 된다는 '프로그램조화원칙'을 두고 있다. 그러나 프로그램장르를 분류하는 것은 방송사업자에게 맡겨져 있으며, 프로그램마다 장르를 공표하거나 장르별 방송시간을 공표할 필요는 없었다. 이번 방송법개정안에서는 프로그램장르 구분은 방송사업자에게 맡겼지만, 프로그램장르의 구분기준과 프로그램 장르별 방송시간을 공표하도록 했다.

⑤ 방송의 안전성과 신뢰성 확보

한편 전원설비의 고장 등으로 방송이 중단되는 사태가 발생하자 대응을 서둘렀다. 정보통신심의회에서는 방송을 수신하고 있는 수신자의 이익을 보호하기 위해 방송・유선방송에 대해 중대한 사고를 보호할 의무, 설비의 유지의무 등과 관련된 규정을 정비하는 것이 필요하다고 지적했다.

방송법개정안에서는 방송사고의 재발방지 등을 위해 특정지상파기간방송사업자, 인정기간방송사업자, 기간방송국제공사업자, 등록일반방송사업자에 각각 업무에 사용하는 설비를 기술적 기준에 적합하도록 유지의무를 부과하였다. 또한 총무대신은 설비가 기술적 기준에 적합하지 않을 것으로 인정되는 경우는 개선명령을 내릴 수 있으며, 방송정지 등 중대사고가 발생했을 때 보고의 무를 규정하고 있다.

<표 3-14> 유료방송에서 이용자보호 관련 규정

	현행							개정안				
	방송(NHK, 방송대학학원 제외)		위탁방송	전기통신역무이용방송	CATV사업자	기타CATV사업자	유료방송관리사업자	특정지상파기간방송사업자	인정기간방송사업자	일반방송사업자		유료방송관리사업자
	TV	라디오								등록일반방송사업자	유선라디오방송등	
방송역무제공의무	○			○	○		×	○				×
요금규제	신고			신고	신고		×[1]	신고		×	×	×[4]
계약약정	인가			신고	신고		×	신고		×	×	×
제공조건설명의무	×			×	×		○[2]	○				○[5]
업무정지폐지주지	×			×	×		×[3]	○				×[6]
불만처리의무	×			×	×		○	○				○
업무개선명령	○			○	○	○	○	○		○		○

주1) 단, 국내 수신자에 대해 요금을 명확히 할 조치 의무,

주2) 국내 수신자에 대해 제공조건을 명확히 할 조치 의무,

주3) 단, 총무대신에 신고 의무 있음,

주4) 단, 국내 수신자에 대해 요금을 명확히 할 조치 의무, 5)국내 수신자에 대해 제공조건을 명확히 할 조치 의무, 6)다만 총무대신에 신고 의무 있음

출처: 荒井透雅(2010). 通信と放送の法體系の見直し: 放送法等の一部を改正する法律案. 《立法と調査》 No.30

⑥ 유료방송의 시청자보호

현행 방송법과 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법에서는 유료방송에 대해 요금과 계약약관의 신고와 인가 등을 규정하고 있지만, 이용자에게 제공조건 등에 대한 설명의무나 불만처리의무는 규정하고 있지 않다. 그러나 이용자의 불만이 늘어나면서 이에 대한 대응이 요구되어 왔다.

방송법개정안에서는 유료로 기간방송을 제공하는 경우 요금과 약관을 총무대신에게 신고할 의무를 부과하는 한편, 일반방송의 유료방송에는 요금과 약관에 관한 신고규제를 철폐했다. 그러나 이용자보호를 위해 모든 유료방송사업자와 플랫폼사업자는 요금 등 제공조건의 개요에 대한 설명의무와 불만처리의무가 부과되었다.

⑦ CATV 재송신동의에 대한 분쟁처리

지상파방송의 디지털화와 함께 CATV의 재전송문제가 새로운 분쟁이 되고 있다. 사업자간 협의를 원칙으로 하지만, 협의가 원만하게 진행되지 않을 경우, 총무대신의 재정(裁定)제도를 도입하고 있다. 총무대신은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 재전송을 동의해야 한다는 내용의 결정을 내려 왔다. 그러나 CATV의 다채널화가 진행되고 있으며, 동일한 방송대상지역의 계열 로컬국 경영에 영향을 미침에 따라 재전송 협의가 원활하게 이루어지지 않는 사례가 늘어나고 있다.

정보통신심의회에서는 총무대신의 재정제도는 수신자의 생활에 필요한 지역정보를 얻을 수 있고, 수신자가 다른 지역의 지상파방송을 시청하는 것이 수신자의 이익을 확보하는데 필요하다며 유지해야 한다는 입장이다. 방송법개정안에서도 총무대신의 재정제도를 유지하고, 보다 간편한 분쟁처리수단으로 전기통신사업자간의 분쟁을 처리하는 전기통신사업분쟁처리위원회를 전기통신분쟁처리위원회로 개칭한 뒤, 재전송 동의가 원활하게 이루어지지 않는 경우, 중재하도록 제도를 정비했다.

(2) 일본의 디지털 방송 법제 개선 방안

일본은 2000년대 초반부터 지상파방송의 디지털 전환 준비를 하였으며, 2011년 완전 이행을 목표로 디지털 전환을 추진하고 있다. 이 과정에서 정부나 방송사와 같이 직접적인 관계가 있는 기관은 물론, 판매상이나 시설사업자와 같은 상대적으로 관련성이 적은 기관 모두가 디지털 전환 과정에 참여하도록 함으로써, 국가 전체사업을 진행하고 있다. 또한 이 과정에서 '디지털방송 추진을 위한 행동계획'이라는 문서를 통해 그간의 성과를 평가하고 있다. 또한, 각 관계자별로 향후 추진해야 할 목표를 정리함으로써, 보다 수월하게 디지털 전환이 이루어지도록 추진하고 있다. 일본의 경우 디지털 전환과 관련하여 각 주체들의 역할을 명확히 설정하고 있다는 점이 특징이며, 국내에서도 이러한 특징을 참조할 필요가 있다.

일본에서 지상파 아날로그 TV방송의 디지털 전환은 2001년 '전파법'과 '방송보급 기본 계획 및 방송용 주파수 사용 계획'의 변경에 따라 국가적 정책으로 결정되었다. 그 후 2003년 7월 2일 일본정부의 IT전략본부가 'e-japan 전략 Ⅱ'에서, '2011년까지는 지상파 TV방송의 디지털화를 완료하여, 전국에서 디지털 영상을 수신이 가능하도록 환경을 정비한다'고 디지털 전환 완료 시한을 명시하였다(박민성, 2010).

가장 최근에 발표된 제10차 '행동계획'은 2009년의 지상파 디지털 전환 상황을 정리하고, 2010년 디지털 전환을 위한 각 주체별 역할을 밝히는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 더불어 10차 행동계획에는 수신 환경 정비를 위한 내용도 포함되어 있다. 이에 따르면, 디지털 지상파TV와 관련된 행위자들이 최대한 노력한 결과, 지상파 디지털TV 방송 수신 기기의 보급 대수는 목표치를 향해 원활하게 증가하고 있는 것으로 평가하고 있다. 이러한 평가를 바탕으로 2011년 4월까지 일본의 전 세대인 5,000만 세대에 보급하여 보급률 100%를 목표로 하고 있다. 또한 보급대수와 관련해서도 역시 보급세대수와 같이 분기별 목표를 설정하였다.

이와 같은 목표를 달성하기 위해 제10차 행동계획에서는 '수신기 저렴화를 포함한 기능의 다양화 및 알기 쉬운 표시', '폐기 및 재활용', '수신기 구입 이외에 필요한 대응 등의 정보 제공', '경제적인 이유로 디지털 지상파 TV 방송

으로 전환할 수 없는 가구에 대한 지원과 노인 등에 대한 기술적 지원'을 해결해야 할 구체적인 목표로 제시한 바 있다. 디지털 지상파 TV방송과 관련하여 전송관련 쟁점으로 '중계국의 정비', '지상파디지털TV 난시청구역 대책', '디지털 혼신 대책', '케이블TV의 보급 촉진' 등이 있다.

한편, 일본의 경우 전파의 희소성이라는 물리적 제약을 지닌 방송사업에 대해 언론 및 표현의 다양성을 확보할 목적으로 매스미디어 집중배제원칙의 규제완화를 실시하였으며, 디지털 프로그램 제작비, 디지털전송장치, 디지털송수신장치에 대한 특별감가상각을 인정하고 디지털화에 필요한 부동산의 취득세와 고정자산에 대한 세제지원을 실시함으로써 방송사업자의 투자부담을 경감시켜주고 있다.

<표 3-15> 디지털 전환 행동계획의 추이

	발표날짜	특 징
제1차	2002. 7.	• 디지털 전환 관련 최초의 행동계획 • 디지털 전환과 관련된 행위자들을 명시함
제2차	2003. 1.	• 지상파 디지털 방송의 주지, 홍보 액션플랜 작성 • 지상파 방송의 디지털화에 따른 시청자의 혜택 정리
제3차	2003. 4.	• 디지털 방송 수신기의 보급 촉진을 비롯한 구체적 방안 및 목표 정리 • 지상파 디지털 방송의 주지, 홍보 액션플랜 개정판 작성
제4차	2003. 10.	• 디지털 지상파 TV 방송 관련 단체의 역할 정리
제5차	2004. 12.	• 주요 지역별 디지털방송 개시 시한 설정(2006년 12월)
제6차	2005. 12.	• 지상파 디지털 TV방송 커러리지 계산
제6차 별책	2006. 4.	
제7차	2006. 12.	• '총론'과 '각 주체의 역할'을 구분하여 설명
제8차	2007. 11.	• 2011년 지상파TV 디지털로의 완전 이행 실시를 위한 결의 표명
제8차 후속	2008. 6.	• 제8차 행동계획 추가
제9차	2008. 12.	• 디지털 전환에 대한 시청자의 이해 증가 • 수신 및 송신시설의 정비 • 각 관계자별 역할 설정
제10차	2009. 12.	

출처: 박민성(2010)

일본은 지상파 디지털 수상기의 보급목표 달성을 위해 지상파 디지털방송에 관한 철저한 홍보는 물론 디지털방송 수신기의 구매의욕을 활성화하기 위한 방송사업자, 수신기 메이커, 판매점, 지방 공공단체 등이 연계하여 캠페인을 전개하고 있다. 이와 관련하여 지상파 디지털 방송 지역의 확대와 폭넓은 시청자층에 대한 구체적인 이해를 통한 디지털TV의 보급 촉진을 위해 지상파디지털방송추진협회(DPA)를 2007년에 설립하여 디지털 전환에 대한 국민들의 이해를 확대해 왔다. 이에 대해 지상파디지털방송추진협회는 아날로그 지상파 방송의 종료를 알리기 위해 홍보 스티커를 배포하고 있다(이미정, 2009).

<표 3-16> 디지털 전환 관련 주체별 주요 역할

디지털 전환 관련 주체	내용
정부	• 주지 및 홍보 • 공시청시철에 대한 대책 • 디지털 혼신 대책 • 특별한 문제가 있는 지역의 대책 강화 등
디지털지상파방송사업자	• 아날로그 방송 종료에 대한 방송대응수순 및 종료 리허설 • 디지털 완전이행을 전제로 한 방송 서비스 등
위성방송사업자	• 지상파 디지털 완전전환과 연계한 주지 및 홍보
케이블 사업자	• 케이블 디지털화의 계획적이고 적절한 추진 • 지상파 디지털의 재송신 추진 등
수신기기 제조업자	• 다양한 수신기의 개발 및 보급 추진 • 시청자가 쉽게 사용할 수 있는 수신기의 개발 추진 • 애프터서비스의 확실 등
판매점	• 인력양성 • 구매자에 대한 설명 철저
공사업자	• 공정한 조사 및 보고 실시 • 상담대응 강화 등
지방공공단체	• 지상 공공단체시설의 디지털화 • 아날로그 TV 폐기 및 재활용 협력 등
디지털방송추진협회 (DPA)	• 보급 촉진을 비롯한 관련 연관 사업 등

출처: 박민성(2010)

유료방송을 통한 디지털 전환 완료도 모색하고 있다. 일본의 총무성은 IPTV를 이용한 난시청지역의 디지털 지상파 방송의 재전송 방안을 내놓기도 하였다. 이는 아날로그 방송 종료에 따라, 방송 전파가 미처 도달하지 못하는 지역 또는 설비 대응이 늦어지고 있는 지역에서도 디지털 방송을 수신할 수 있는 체제를 조기에 구축하겠다는 의도가 깔려있는 것이다(김경환, 2009). 또한, 디지털 지상파 방송의 난시청 해소를 위해 케이블TV를 통한 디지털 지상파 방송의 시청을 유도하며, 이를 위해 디지털 지상파 방송 난시청 지역의 케이블 사업자가 디지털 지상파 방송을 재전송하도록 재전송의무를 부여하고 있다.

일본에서 공청시설의 디지털 전환과 더불어 중요한 사항은 디지털 전환과정 중 공공시서로 인해 수신 장애가 발생하는 경우, 해당 시설의 수신장애 개선 사업이다. 지상파방송의 디지털 전환에 따라 예상되는 공공시설의 디지털 전환 대상은 국가시설(정부기관 및 부처, 독립행정법인), 항공기의 수신장애, 지방공공단체의 시설(임대주택 공사), 기타 공익사업자 등이 포함된다. 이에 따라 일본에서는 공공시설 등으로 인한 수신장애 개선을 위해 수신장애 대책 공동수신시설(공청시설)의 설치 등에 의한 대책이 강구되고 있다.

한편, 총무성은 디지털 완전전환까지 1년을 남겨둔 2010년 7월 23일 향후 필요한 준비상황을 검토하고 시행해야 할 대책을 정리한 '지상파 디지털 최종 1년 종합대책'을 발표했다(안창현, 2010). 그 다음날인 7월 24일에는 이시카와현 일부 지역에서 다른 지역에 앞서 아날로그방송을 종료했다. 총무성에는 디지털 전환을 1년 앞둔 상황에서 2010년 12월까지 고령자, 저소득층등 어떤 가구에서 대응이 늦어지고 있는지, 빌딩숲이나 아파트 등 어떤 시설에 대응이 필요한지, 지상파 디지털방송에 대응하지 못하고 있는 규모는 어느 정도인지를 파악하고 있다.

디지털 전환에 관한 대응이 늦어지고 있는 곳에 대한 대책으로는 첫째, 수신장애 대책 공청시설에서 이해당사자 사이의 대화를 촉진하여 대응을 서두르고 케이블TV 가입 등으로 전환을 촉진하는 등 디지털 난시청 대책을 강화하기로 했다. 둘째, 새로운 난시청 대책으로 케이블TV의 간선정비, 케이블TV 가입 대책 등에 정부 지원을 확충하고 지방 재정조치도 마련할 것이라고 총무성은 발표했다. 셋째, 경제적인 이유로 디지털 대응이 어려운 가구를 위해서는 NHK 수신료 전액면제 가구를 대상으로 한 튜너 지원 등의 홍보활동을 강화

하고, 지방 공공단체가 지역 실정에 맞춰 자율적인 지원을 하는 경우 새롭게 특별교부세 조치를 강구하기로 했다. 넷째, 고령자를 중심으로 홍보 활동을 강화한다고 밝혔다. 다섯째, 2010년 3월까지 40%에도 이르지 못한 공공시설의 디지털 전환도 12월 말까지 완료하도록 목표를 상향 조정하였다. 일본에서는 이러한 대책의 추진주체로 NHK, 상업방송, '텔레비전 지원센터'와 함께 케이블TV 사업자, 지방 공공단체, 각 정부 부처 등을 추가하였다. 이외에도 케이블TV 가입자의 디지털 대응을 적극 추진하고, 지방공공단체의 홍보 활동을 강화하며, 이에 편승한 악질적인 업자로 인한 피해를 줄이기 위한 대책도 마련하고, 상담에서 대응으로 무게 중심으로 옮기기로 했다.

<표 3-17> 일본의 지상파 디지털방송 추진 종합대책

구분	주요 내용
국민의 지상파 디지털화의 이해를 위한 대책	방송사업자의 대응강화, 지방 공공단체의 연계, 잘못된 구입 방지, 국민운동의 전개, 악질 상법의 대책, 상담체제의 충실
수신 측의 대책	간이 튜너 개발·유통 촉진, 수신기 구입 등의 지원, 고령자와 장애인 지원, 벽지의 공동 디지털 공사 촉진, 수신 장애 대책 공청시설 공사의 촉진, 공공시설의 디지털화 대응
송신 측의 지원	중계국 정비의 촉진, 디지털 난시청 대책, 디지털 통신의 혼선대책, 케이블TV의 활용, 위성 이용에 의한 난시청 지역 대책
아날로그 방송 종료 시의 대책	아날로그 방송 종료의 리허설, 지역 단위의 관계자 연계체제 정비, 정부 차원의 체제 검토, 아날로그 종료 후의 채널 변환

출처: 채성혜(2010, 129쪽)

일본에서는 디지털 전환이 지체되자 2008년 7월 24일에 '지상파 디지털방송 추진 종합대책' 이후 추가적으로 내용을 보완하여 2010년에 '지상파 디지털방송 최종년 종합대책'을 내놓은 것이다. 내용은 국민의 지상파 디지털화 이행에 대한 인지와 홍보를 확대하고, 수신자와 송신자, 향후 아날로그 방송이 종료됐을 때 발생할 문제점들에 대비하고 있다. 특히 난시청 지역의 대응과 키국을

제외한 지역방송국의 대응과 경영체제 등도 염두에 두고 있다. 또한 지역별 연계 체제를 통해 고령자와 빈민을 대상으로 한 홍보와 무료 튜너 제공 등의 대책이 서서히 진행되고 있다. 구체적으로는 첫째, 콜센터를 75명 체제에서 1,000명 체제로 증강, 둘째, 전국 1,000곳에 임시 상당코너 설치, 셋째, 우편배달원이 100만 명의 고령자에게 설명, 넷째, 난시청 지역에서의 케이블TV 정비, 다섯째, 시청자 대상의 공사업자 리스트를 소개 등이 있다.

일본의 경우 아직 디지털 전환이 완료된 상황은 아니기 때문에 디지털 전환 이후에 대한 대비보다는 디지털 전환을 완료하기 위한 대책 마련에 주력하고 있다는 것을 알 수 있다.

6. 해외 디지털 미디어 분쟁사례

1) 디지털 콘텐츠의 저작권 분쟁

(1) 일본: 더빙10

일본에서 디지털 콘텐츠의 저작권관리는 '사적 녹음녹화문제'로 확대되었다. 디지털기기의 보급이 콘텐츠 제작자의 수입을 해하고 있다는 불만과 함께, 지상파방송의 디지털 전환을 앞두고 디지털텔레비전의 보급과 맞물려 갈등이 고조된 것이다.

디지털방송 콘텐츠의 복사에 관한 새로운 규칙인 '더빙10'은 2008년 7월, 예정보다 한 달 늦게 시행되었다. 디지털저작권의 보상금문제로 가전업자와 저작권단체의 주장이 첨예하게 대립했기 때문이다. 저작권단체의 양보로 '더빙10'이 도입되기는 했지만, '보상금문제'에 대해서는 논란이 일었다.

'더빙10'은 디지털방송 콘텐츠의 복제에 관한 새로운 규칙이다. HDR에 녹화한 프로그램을 DVD로 복사하는 것을 1회로 제한했던 종래의 규칙인 '카피원(*copy one*)'을 수정하여 10회로 확대했다. 2004년 봄부터 디지털프로그램의 불법복제를 막기 위해 '카피원'이 도입되었는데, 조작을 잘못하여 데이터를 옮기는데 실패하였을 경우 녹화데이터 자체가 삭제될 가능성 때문에 불편을 호소하는 목소리가 끊이지 않았다. 이에 따라 도입 초기부터 수정논의도 시작되었다. 2007년 8월 총무성의 정보통신심의회(情報通信審議會)가 이를 모두 10회로 확대하는 내용의 디지털방송 콘텐츠의 사적 이용에 관한 새로운 규칙을 발표했다. 이를 바탕으로 전자정보기술산업협회(JEITA)는 2008년 6월 2일부터 이를 도입하기로 결정했다. 그러나 '더빙10'은 보상금 문제를 들고 나온 저작권자의 반대에 부딪혔다. 보상금제도는 1992년 디지털기술의 보급에 따라 콘텐츠 제작자의 소득감소에 대한 대책으로 도입되었다. 현재 보상금의 대상이 되는 기기 및 매체는 DAT(*Digital Audio Tape*), DCC(*Digital Compact Cassette*), MD(*minidisc*), CD-R, CD-RW, DVCR(*Digital Video Cassette Recorder*), D-VHS(*data video home system*), MVdisc(*multimedia video disc*), DVD-R, DVD-RW, DVD-RAM 등이다. 그러나 iPod, HDR 등 새로운 미디어가 급속하

게 보급되고 있음에도 불구하고, 2000년 이후 대상기기나 매체가 추가되지 않았다.

(2) 캐나다: 저작권법 개정안 C-32를 둘러싼 논쟁

2010년 6월 2일 캐나다 연방산업부가 저작권법 개정안 <C-32(*Bill C-32*)>를 의회에 제출했다. 특히 디지털 미디어의 백업(back-up)과 온라인 매시업(*mash-up*)을, 그것이 패러디나 풍자, 그리고 더 중요하게는 교육을 목적으로 한 비상업적 변형의 경우 '공정한 이용(*fair use*)'으로 간주해 합법적이라고 인정한 점이 주목된다. '시간변환(*time shifting*)'[24], '형식변환(*format shifting*)'[25]도 어느 정도 허용했다.[26] C-32의 내용에 대해 디지털 콘텐츠를 직접 생산하거나 수입하는 기업 측은 대체로 환영하는 분위기다. 반면, 디지털 콘텐츠를 적극 사용하는 연구자, 대학교수, 초・중・고교 교사들은 새 개정안에 부정적이다.

C-32에서 가장 집중적인 비판을 받는 대목은 디지털 잠금장치다. 새 법안은 디지털 저작권 관리(*Digital Rights Management*, DRM)에 관한 한 여전히 미국의 '디지털 밀레니엄 저작권법(*Digital Millennium Copyright Act*, DMCA)'을 따라 지나치게 경직된 규제 조항을 적용하고 있다는 비판을 받고 있다. 예를 들어, 지적 재산권(*intellectual property rights*) 소유자의 권리와 유형이든 무형이든 그 콘텐츠를 구매한 소비자의 권리 등 두 가지 재산권(*property rights*)이 상충할 때, 디지털 잠금장치 때문에 전자가 언제나 이길 수밖에 없다. 현재 연구나 개인적인 학습, 뉴스 보도, 비평 및 리뷰 등의 목적으로 인정되는 '공정 이용권(*fair dealing rights*)'과 새 법안에서 인정한 권리들(패러디, 풍자, 교육, 시간 변환, 형식 변환, 백업 카피 등)이 저작권 소유자가 그들의 콘텐츠나 장치에 디지털 잠금장치를 걸어버리는 한 모두 무효화된다는 것이다.

---

24) 라이브 방송 중 일시 정지 후 정지 위치부터 다시 볼 수 있는 기능
25) 예컨대 CD나 DVD 콘텐츠를 아이팟에서 감상하기 위해 mp3나 mp4 포맷으로 바꾸는 것
26) 단, 본래 제품에 그러한 변환을 막기 위한 디지털 잠금장치가 내장된 경우에는 허용되지 않는다.

2) 디지털 TV 수신료 분쟁

(1) 독일: PC에 TV 수신료 부과 분쟁

독일 행정법원은 2008년 "PC의 이용범위를 무시하고 PC에 대한 TV수신료를 부과하는 것은 정당하지 않다"는 판결을 내렸다. PC를 보유했다는 사실만으로 PC에 TV수신료를 부과하는 것은 위법이라는 것이다. 디지털 전환에 따라 TV방송을 수신할 수 있는 매체가 다양해지면서 PC에 TV 수신료를 부과하는 문제가 독일에서 이슈가 되었다.

2005년 4월 1일 개정 독일수신료국가협약(Rundfunkgebuehrenstaatsvertrag)은 신종 방송수신기(neuartige Runsfunkgeraete) 즉, 인터넷 접속을 통한 방송프로그램 수신이 가능한 PC에 방송수신료를 부과하도록 규정하고 있다. 동 협약 제5조 '2차수신기 및 수신료면제'-에 따르면, TV나 라디오 수신기 등 1차적 수신기에 대해 방송수신료를 납부하고 있는 일반시청가구가 방송수신이 가능한 PC를 보유하고 있는 경우, 이는 2차수신기로 분류되어 수신료가 면제되고 있다. 일반 가정이 아닌 사업장의 경우, 사업장내 TV, 라디오 등 별도의 방송수신기가 없어 PC가 1차적 방송수신기 역할을 하고 있는 한에서 TV 수신료가 부과된다.

특히 '방송수신이 가능한 신종수신기' 개념을 둘러싸고 독일방송수신료징수센터(*GEZ*)[27]와 독일상공회의소(DIHK) 등 경제단체 간의 마찰이 끊이지 않았다. GEZ는 인터넷 방송수신을 위한 브로드밴드 연결여부와 관계없이 모뎀이 장착된 PC는 물론 모뎀이 장착되지 않은 PC의 경우에도 무선인터넷이 가능한 PC를 수신료 부과 대상으로 정하고 있다. 그러나 상공회의소 등 경제단체들은 DVB-T 수신기, 셋톱박스, 노트북, DVB-H 및 DMB 수신 모바일폰 등 부분적으로 인터넷 수신이 가능한 '신종수신기'의 경우 PC수신료 부과 대상 여부에 대한 명확한 규정이 없다는 점을 이유로 들며 지속적으로 문제를 제기했다.

---

27) GEZ는 공영TV ARD와 ZDF 그리고 공영라디오 Deutschlandradio가 공동으로 설립한 시청료징수센터로, 법적위상을 갖는 기관이 아니며 시민의 자발적 수신료납부에 기반한 공영방송 수신료 징수업무를 일괄적으로 담당하고 있다. 한편 공영방송수신료 규모는 방송수신료조사위원회(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)에 의해 실질적인 방송사예산을 고려하여 책정되고 있다.

(2) 독일: 스마트폰 TV 수신료 부과 분쟁

라이프치히연방재판부는 2010년 10월 개인이나 단체가 소유하고 있는 기기 중 방송 수신이 가능한 모든 매체에 방송 수신료 납부 의무가 있다고 판결했다. 재판부는 인터넷이 가능한 모든 컴퓨터는 라디오 수신을 할 수 있는 기기이고 이를 개인이 사용하느냐 하지 않느냐는 중요하지 않다고 강조했다. 재판관은 더불어 수신료 관련 법률조항(Rundfunkgebührenstaatsvertrag)에 의거해서도 합당하다고 근거를 제시했다. 무엇보다도 수신료 징수 대상 선별에서 해당 기기가 방송 수신을 할 수 있는지의 여부는 일차적이라는 지적이다. 즉 수신료 협약에서 중요하게 명시되어 있는 부분은 기기 소유자가 라디오나 텔레비전 방송을 실제로 수신했느냐 하는 것이 아니라는 점을 강조했다. 이러한 재판부의 판결에 결정적인 힘을 실어준 것은 수신료 관련 법 조항과 평등법이다. 재판부에 따르면 수신료 협약은 평등법(Gleichbehandlungsgrundsatz)에 저촉되지 않는다. 평등법에 따르면 고전적인 방송 수신 매체(라디오와 텔레비전)와 다양한 멀티 기능을 보유한 기기와 인터넷이 가능한 컴퓨터는 물론 기술적으로 동일하지 않다고 하더라도 동등하게 취급된다. 여기서 중요한 것은 기술적인 차이가 아니라 방송을 수신할 수 있는 가능성에 비중을 두고 있다는 점이다.

2007년부터 인터넷이 가능한 컴퓨터와 휴대전화, 스마트폰 등은 '새로운 종류의 수신기기'로 규정되어 매달 5유로 76센트의 수신료를 징수하고 있다. 하지만 지금까지는 대상 기기에 대한 규정이 명확하지 않아 제대로 징수하지 못한 것이 사실이다. 독일 시민들에게 잘 알려지지 않은 것도 한 원인이긴 하지만 그보다 '새로운 종류의 수신기기'로 분류된 기기들에 수신료를 징수하는 것에 반발이 더 컸다고 볼 수 있다. 이미 생활필수품이 된 지 오래인 휴대전화와 새롭게 등장한 스마트폰이 대중화된 시대에 이 기계를 소유하고 있다는 이유만으로 매달 수신료를 내야 하는 것에 대한 시민들의 부정적인 시각을 피할 수 없었다. 또한 이 수신료는 무엇보다도 그 외의 다른 수신기가 없다는 전제하에 산정된 금액이다.

이번 판례가 유독 눈길을 끄는 이유는 지금까지 언론의 질타 대상이었던

GEZ가 오히려 이 사례로 수신료 징수의 당위성을 인정받는 계기가 된 것은 아닌가 하는 의구심 때문이다.

수신료 징수 관련 분쟁은 연방주가 지금까지 방송 수신 기기별 징수 방식이 아닌 가구별 징수 방식을 채택하면서 새로운 양상을 띠게 되었다. 새로운 징수 계획에 따르면 지금까지 문제가 되었던 수신료 징수 대상에 대한 논쟁을 의식하여 앞으로는 수신기의 개수와 가족 수와 무관하게 한 가정당 일괄적으로 수신료를 부과할 예정이다. 또한 기기를 보유하고 있음에도 등록을 하지 않는 사례가 빈번해 새로운 계획안에서는 개인이 수신기 보유 여부만을 확인해주면 되고, 별도의 확인 신고가 없을 때에도 자동으로 수신료를 징수할 예정이다. 새롭게 도입되는 징수 방식은 오는 2013년 1월 1일부터 효력이 있으며 2010년 6월 초부터 새로운 징수모델에 대한 구체적인 기획안이 논의되어 왔다.

이러한 징수 방식 전환에는 물론 여러 가지 이유가 있다. 우선 GEZ의 합리적이지 못한 징수 방법에 대한 시민들의 불만이 커졌기 때문이다. 독일에서는 신고제가 아닌 등록제를 채택하고 있는 터라 시민들이 자발적으로 방송 수신기기 등록을 해야만 수신료를 징수할 수 있는 시스템을 유지해왔다. 거주지 정보를 입수한 GEZ가 일일이 가정을 불시에 방문해 점검하고 등록되지 않은 수신기기에 대해 수신료를 물게 하는 과정에서 많은 잡음이 있었던 것이 사실이다. 두 번째로 현재 수신료 징수 방식의 불합리성을 들 수 있다. 예를 들어 지금까지는 A라는 사람이 고장 난 라디오나 텔레비전을 소유하고 있어도 징수 대상에 포함되었다. 즉 언제든지 다시 방송을 수신할 가능성이 있다는 의미로 해석하여 기기를 소유한 시점부터 적발당한 시점까지 누적된 수신료를 징수당했다. 세 번째로 방송 수신기기가 다양화되면서 수신료 징수 액수가 지난 몇 년간 큰 폭으로 감소했기 때문이다. 전통적인 기기로 라디오나 텔레비전 방송을 시청하는 비율은 상대적으로 감소해 등록률이 떨어졌고 그 결과 수신료 징수 금액의 감소로 이어졌다.

2013년 법적 효력을 발휘할 수신료 징수 계획안이 끊임없이 제기되어온 공영방송 수신료 징수 대상 논쟁을 잠재울 수 있을지, 아니면 오히려 또 다른 논란의 단초가 될지는 아직 단정하기 이르다. 이 새로운 계획안의 성공 여부에 따라 지금까지 들쭉날쭉한 징수 체계로 비난을 면치 못했던 GEZ와 공영방

송사들의 신뢰 회복 여부가 달려있는 만큼 상당히 민감한 문제라 하겠다. 현재의 문제점들을 아우르며 새롭게 등장한 계획안이 또 다른 단체의 반발을 해소하지 못한 채 악순환을 이어갈 것인지, 수신료를 둘러싼 논쟁은 해를 넘겨 계속될 전망이다.

(3) 프랑스: PC에 TV 수신료 부과 분쟁

프랑스 상원의 카트린 모랭 데자이유리(Catherin Morin-Desailly)와 클로드 벨로(Claude Belot) 의원은 2010년 6월 컴퓨터에 대해서도 TV 수신료를 부과해야 한다는 내용의 보고서를 정부에 제안했다. 2008년에도 카트린 모랭 데자이유를 비롯한 상원의원 일부가 컴퓨터를 통한 TV 시청에도 수신료를 부과해야 한다고 주장했지만 받아들여지지 않았다. 그런데 현재 공영방송사, 민영방송, 케이블, 위성 등 방송사 및 통신업체에서 캐치업 TV(*Catch-up TV*)[28] 서비스를 본격적으로 실시하면서 PC를 통한 TV 수신료 문제가 새롭게 제기된 것이다.

수신료 납부 방식은 2005년부터 주민세에 포함하는 형태로서, 주민세 납부 시 TV 보유 사실을 신고하면 자동적으로 수신료가 부과된다. 프랑스 수신료 세금 규정에 의하면 TV를 시청할 수 있는 텔레비전 수신기 또는 그와 유사한 기기에 대해서 수신료를 부과한다고 밝히고 있다. 이에 따라 텔레비전을 비롯해 모니터, 비디오, DVD, 블루레이, 비디오 프로젝터 등이 있을 경우 TV 수신료를 의무적으로 납부해야 한다.

한편 일각에선 TV 시청과 관련된 유사한 기기에 대한 개념이 불투명하다는 지적이 나오고 있다. TV 시청 기기에 대한 정확한 규정이 없다는 것이다. 또 주민세에서도 TV 수신료 부과에 필요한 조항으로 TV 보유 여부만 체크하라고 할 뿐 컴퓨터에 관해서는 어떠한 해당 조항도 없다는 지적이다. 컴퓨터를 이용한 TV 시청에 수신료를 부과할 경우, 휴대전화, 사무실의 컴퓨터, 넷북 등에 대해서도 수신료를 부과해야 하는지 여부에 대한 TV 수신료 부과 범위 설정의 문제에 봉착하게 된다.

---

28) 캐치업 TV는 놓친 프로그램을 재시청할 수 있는 '다시보기' 서비스.

3) 디지털 미디어 경제 관련 분쟁

(1) 미국: 디지털 조세 분쟁

미국에서는 아이튠(*iTunes*)을 비롯한 디지털 구매에 대한 디지털 조세(*iTaxes*) 부과에 대한 논의는 각 주정부의 세수 확보 노력과 함께 적극적으로 고려되고 있다. 주 경제 규모나 지역적, 정치적 성향의 차이와 상관없이 미시시피 주, 노스캐롤라이나 주 등에서는 디지털 품목에 대한 세수 확보 마련을 위한 조세법이 마련되었고, 뉴욕 주, 캘리포니아 주 등에서도 이를 위한 노력이 끊이지 않고 있다.

이런 분위기 속에서 2010년 6월 30일, <디지털 상품 및 서비스에 대한 조세 형평법(*Digital Goods and Services Tax Fairness Act*)>이 부쉐이 의원과 스미스 의원의 공동발의로 미 의회에 제출되었다. 본 법안의 제정 취지는 다섯 가지로 요약된다. 첫째, 소비자, 사업자 등 전자상거래 및 디지털 품목/서비스 관련 모든 당사자들은 주 및 지방자치단체의 비일관적인 조세정책 등으로 다단계의 복잡하고 부담스러운 디지털 조세 분쟁을 예상했다. 둘째, 디지털 품목/서비스에 대한 다단계의 과세 절차를 단순화하고, 해당 전자상거래에 대한 불확실성을 최소화하기 위한 일관된 조세정책의 틀 마련이 절대적으로 필요하다는 점을 인식했다. 셋째, 전자상거래를 비롯한 디지털 조세 정책 및 관리에 있어서 중립성 확보가 절대적임을 강조하고, 다양한 거래 형태, 즉 온라인이거나 오프라인 거래에 상관없이 유사한 품목이나 서비스에 대한 거래에 대해서 일관된 과세방침이 필요하며, 디지털 품목이나 서비스라고 해서 추가적이나 신규 과세 적용은 배제되어야 한다는 입장을 천명했다. 넷째, 조세정책의 중립성과 다단계 과세를 방지하기 위해서 디지털 품목/서비스가 어떤 형식으로 제공되고, 온라인 전자상거래에 대한 독특한 특징 등을 고려한 규정이 마련되어야 한다. 그리고 마지막으로 온라인 교육, 의료 및 관리서비스가 전체 경제에 미칠 수 있는 중요성을 감안하여, 주별 내지는 지방자치단체의 비과세(*tax-exempt)* 처리 필요성을 강조했다.

디지털 조세에 대한 정확한 이해를 위해서 본 법안은 주요 용어도 함께 설명하고 있다. 우선 본 법안에 해당하는 이용자(*customer*)는 재판매(*resale*) 외의

목적으로 디지털 품목이나 서비스를 구매하는 이용자를 말한다. 본 법안에 해당되지 않는 재판매는 디지털 품목이나 서비스를 타인에게 전부 또는 일부를 향후 상업적 목적으로 방송, 재방송, 전송, 재전송, 허가, 재허가, 재생산, 복사, 배급, 재배급, 전시하는 경우를 의미한다.

디지털 품목은 소프트웨어, 디지털 포맷의 정보, 디지털 오디오-영상 자료, 디지털 음향 자료, 디지털 도서 등이 해당된다. 한편, 디지털 서비스는 이용자에게 전자적으로 배달 내지는 전달되는 서비스로 디지털 품목을 이용하기 위해서 원격으로 접속하는 경우도 함께 포함된다. 단, 본 법안의 디지털 서비스에는 통신서비스, 인터넷 접속서비스, 오디오 및 비디오 프로그래밍 서비스는 포함하지 않는 점이 주목된다.

본 법안에서 비과세 대상으로 정한 대상은 디지털 교육, 응급관리, 및 의료서비스 등 크게 세 가지로 구분되는데, 개별 서비스에 대한 본 법안이 정한 구체적인 범위는 다음과 같다. 즉, 디지털 응급관리 서비스는 이용자의 응급상황 관리, 대처 정보 제공 및 기타 해당 응급관리 서비스를 필요로 하는 이용자의 소재 파악 등의 다양한 응급관리 정보 운용을 위한 경우 비과세를 원칙으로 하고 있다. 또한, 디지털 교육서비스는 'K-12'로 불리는 초등, 중등, 고등교육기관 및 대학 그리고 전문 교육기관의 학생이나 교직원에게 전자적으로 전달된 서비스를 포함하며, 마찬가지로 디지털 의료서비스도 의료시술, 정보 및 교육 등 의료서비스에 종사하는 의료진, 연구진과 환자들에게 제공된 서비스를 광범위하게 포함한다.

미국의 디지털 조세 분쟁은 우선 디지털 품목에 대한 세금을 징수할 수 있는 주정부 및 주 단위 조세당국의 권한과 디지털 품목이나 서비스에 대한 과세범위 기준을 어떻게 정하느냐에 대한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 지난 2003년 11월 1일부터 2014년 11월 1일까지 한시적으로 인터넷 비과세 법안(*Internet Tax Freedom Act*)이 적용되고 있지만, 주별로, 특히 주정부와 주 단위 조세당국에서는 다양한 방법으로 디지털 품목 및 서비스에 대한 조세규정을 신설하거나 기존 조세법을 확대 적용하고 있는 실정이다. 부쉐이-스미스 법안에서도 우려하는 것처럼 내년 2014년 인터넷 비과세 법안이 만료되는 시점에는 더 많은 주정부 및 지방자치단체에서 디지털 품목 및 서비스에 대한 세금 징수를 확대할 것으로 예상된다. 즉, 주 단위로 온라인이나 오프라인에 상관없

이 과세정책의 일관성을 강화한다는 취지하에 조세정책의 변화가 예상된다. 이에 대해서 반대 입장은 1992년 연방대법원의 퀼/노스다코 주(*Quill vs. North Dakota*) 판결에서처럼 디지털 조세에 대한 법적 권한은 주 단위의 조세 당국의 유권해석이 아니라, 의회의 신규 법안 상정이나 기존 법안 보완/변경에 의해서 가능하다는 주장으로, 주별로 세수 확대를 위한 임의적인 디지털 조세 관행은 시정되어야 한다는 입장이다. 하지만 음악 및 멀티미디어 다운로드, 전자책 다운로드 등 인터넷 및 디지털 품목이나 서비스시장의 규모가 이미 오프라인상의 시장규모를 상회하고 있는 상황에서 초기 디지털산업 육성이나 신규 진입 인터넷 사업자나 IT사업자에 대한 디지털 비과세는 설득력이 점점 약해지고 있다. 따라서 디지털 조세에 대한 과세를 정하는 주체와 그 범위에 대한 논의는 계속될 전망이다. 또한, 디지털 품목이나 서비스의 거래가 미국 내에서만 발생하지 않고, 스마트폰의 애플리케이션의 다운로드나 여러 가지 멀티미디어, 온라인 거래가 전 세계의 이용자와 사업자 간에 발생하는 빈도가 점점 늘어가는 가운데, 국내에서도 디지털 조세의 체계와 범위, 다양한 디지털 품목이나 서비스에 대한 세율과 기준 등에 대한 종합적인 검토와 의견수렴이 필요하다.

7. 해외 사례의 시사점

지금까지 해외 주요국들의 디지털 전환과 관련된 상황을 살펴보았다. 이미 디지털 전환을 완료한 국가의 사례를 통해 디지털 전환 이후 나타날 수 있는 문제점이 무엇인지를 예상할 수 있다. 또한 디지털 전환을 착실하게 추진하고 있는 국가들의 사례에서는 디지털 전환과정뿐만 아니라 디지털 전환 이후에 대한 법·제도적 대응방식을 참고할 수 있다.

우선, 2009년 6월 디지털 전환을 완료한 미국의 경우 디지털 전환 시점을 두 차례 연기하면서 준비했음에도 불구하고, 디지털 전환 완료 이후 수신장애, 콘텐츠 수급, 정보격차 등의 문제가 나타났다. 독일 역시 지상파방송의 디지털 전환은 이미 이뤄졌음에도 불구하고, TV시청가구의 절반 가까이를 점유하고 있는 케이블TV의 디지털 전환이 지연되는 문제가 나타났다. 유료방송을 통한 지상파방송 시청이 80% 이상을 차지하는 국내 환경에서는 특히 방송 전반의 디지털 전환을 준비하지 않으면 곤란하다는 점을 상기시킨다.

<표 3-18> 주요국의 디지털 전환 시사점

국가	시사점
미국	• 디지털 전환 이후 수신장애, 콘텐츠수급, 정보격차 등 문제 발생 • 디지털 전환 계기로 '미디어의 미래' 프로젝트 전개
영국	• 디지털 전환 현황의 정기적 조사(취약계층 지원 포함) • 방송뿐만 아니라 디지털 경제 및 디지털 문화 창조
독일	• 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털 전환 필요성 • 디지털 전환 이후 방송개념 및 저작권에 대한 고민과 법제 개선
프랑스	• 디지털 전환을 계기로 제반 시스템의 디지털화 • 디지털 전환에 따른 정보격차의 문제 대응
일본	• 수신장애와 정보격차에 대응 • 디지털 전환을 게기로 수평적 규제 담은 통합법제 마련

우리와 비슷한 시기에 디지털 전환 완료를 목표로 하고 있는 영국의 경우 디지털 전환과 관련하여 취약계층 지원과 더불어 방송을 포함한 디지털 경제

와 디지털 문화의 창조라는 차원에서 디지털 전환을 준비해 왔다는 것을 알 수 있다. 프랑스의 경우도 디지털 전환을 계기로 제반 시스템의 디지털화와 정보격차의 문제에 천착하고 있다. 일본에서는 수신장애와 정보격차에 대응하는 한편, 디지털 전환과 관련하여 수평적 규제체계를 골자로 하는 통합법제에 관한 골격을 마련하고 있다. 해외 사례를 토대로 국내 디지털 전환과 관련하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 아날로그 종료 이후 발생할 문제에 대한 대응해야 한다. 수신 장애, 콘텐츠 수급, 디지털 격차 등에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 가장 우선적으로 확보되어야 하는 것은 각각의 사안들을 해결할 수 있도록 예산을 확보하는 것이다. 이는 예산이 부족하여 어려움을 겪은 바 있는 미국의 사례를 통해 확인해 볼 수 있다. 특히, 수신 장애 문제의 경우 디지털 전환과 관련하여 가장 기본적으로 해결되어야 할 문제이고 예산이 확보된다면 완전한 해결은 어렵다고 하더라도 상당부분 해결이 가능하기 때문에 충분한 예산을 확보하는 것이 중요하다. 예산을 디지털 전환에 차질이 없도록 확보하기 위해서는 정부와 사업자가 긴밀히 협력하여 디지털 전환 이후를 대비할 필요가 있다.

둘째, 디지털 전환 이후의 미디어 환경 변화에 대한 전망이 필요하다. 미국, 영국, 프랑스 등의 사례처럼 통찰력 있는 전망을 제시할 필요가 있다. 여기에는 디지털 시대의 정보수요, 인프라, 비즈니스모델 및 재원, 활용능력, 접근성 등이 포함되어야 한다. 특히, 가장 중요한 부분은 디지털화된 방송환경을 수용자들이 충분히 활용할 수 있는 기반이라고 할 수 있는 콘텐츠를 확보하는 것이다. 디지털 전환으로 얻을 수 있는 수용자들의 직접적인 혜택이 그리 크지 않다는 점을 고려했을 때 디지털 환경에 적합한 양질의 콘텐츠 확보는 매우 중요하다고 할 수 있다. 이와 더불어 융합환경에 대응한 양방향 서비스에 대한 준비도 필요하다. 디지털화의 혜택으로 일반적으로 논의되고 있는 것은 고품질 서비스이지만 이와 더불어 다양한 양방향 서비스를 제공할 수 있어야 수용자들이 느끼는 디지털 전환의 효과가 극대화 될 수 있다.

셋째, 디지털 융합 법제 정비가 요구된다. 방송법 개정을 비롯해 관련법제의 통합을 위한 노력이 필요하다는 것이다. 국내의 경우 아직까지 수평 규제가 자리 잡았다고 보기 어렵다. 디지털화된 환경에서 수용자들이 콘텐츠를 이용

하면서 혜택을 누릴 수 있게 해주기 위해서라도 수평적 규제체계 확립은 필수적인 것이라고 할 수 있다.

넷째, 디지털 시대의 미디어 리터러시 배양 및 디지털 격차 해소방안을 모색해야 한다. 디지털 전환을 계기로 디지털 민주주의를 위한 참여와 소통 능력 배양이 필수적인 과제가 될 것이다. 디지털 전환 지체자에 대한 홍보가 아니라 미디어 리터러시 교육의 정규 교과목화 추진도 고려할 필요가 있다. 디지털 격차를 해소할 수 있는 미디어 교육은 디지털 전환이라는 이슈가 아닐지라도 매우 중요한 쟁점이기는 하지만 디지털 전환을 계기로 더욱 강조될 필요가 있다. 수신장애 문제를 극복한다고 하더라도 그 이후에 문제가 될 수 있는 기술적 소외에 대응할 수 있는 정책 방안이 반드시 필요하다.

다섯째, 디지털 콘텐츠 제작 및 유통에 대한 법제도 정비가 필요하다. 지상파방송의 재전송, 콘텐츠 내용심의 등이 포함될 것이다. 우리나라의 콘텐츠 유통 및 내용 규제 체계는 앞서 언급한 수직규제의 문제와 더불어 콘텐츠 유통환경이 정비될 필요가 있는 상황이다. 불법 유통의 문제와 사업자 사이의 갈등 등을 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요한 상황이다.

여섯째, 디지털 전환과 관련하여 공영방송의 역할을 다시 한 번 검토해야 할 필요도 제기된다. 특히, 지상파 중심으로 되어 있는 국내 정책 및 법제도를 고려해볼 때 디지털 전환과 관련된 공영방송의 역할은 매우 중요하다. 아직 디지털 전환을 완료하지는 못했지만, 방송의 디지털 전환과 관련하여 가장 선진적인 사례로 언급되는 영국의 경우 BBC라는 공영방송이 디지털화를 선도했기 때문에 성공을 거둘 수 있었다. 영국의 경우 BBC 주도하에 ITV(채널3), 채널4, 채널5 등이 디지털 전환을 적극적으로 추진했기 때문에 디지털 전환을 성공적으로 수행해 나갈 수 있었다. 이와 더불어 디지털 전환에 대한 기여로 인해 공영방송이 국민의 신뢰를 다시 한 번 받는 계기가 되기도 했다. 영국의 사례를 참조하여 국내 공영방송도 디지털 전환과 관련된 자신의 역할을 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다.

또한 디지털 미디어 관련 분쟁 사례도 종종 나타나고 있다. 디지털 저작권과 관련하여 일본의 디지털 콘텐츠의 저작권 분쟁, 캐나다의 저작권법 개정안 C-32를 둘러싼 논쟁이 벌어졌다. 디지털 TV 수신료와 관련하여, PC와 스마트폰 등에 대해 TV 수신료를 부과하려는 독일과 프랑스의 사례도 나타났다. 미

국에서는 디지털 상품에 대한 디지털 조세 부과 논쟁이 벌어지기도 했다.

앞서 지적한 각각의 문제들과 함께 해외 사례를 통해 볼 때 필요한 것은 디지털 전환 이슈를 포함한 디지털 사회에 대한 대응방안을 마련하는 일이다. EU의 경우 전유럽 차원에서 디지털 정보 사회를 만들어나가기 위해 i2010과 EU2020과 같은 전략을 만들어 추진한 바 있다.

유럽의 경우 아날로그 텔레비전 보다 디지털 텔레비전이 방송사와 시청자 모두에게 큰 기회를 제공해 줄 것이라고 보고 있다. 디지털 텔레비전이 아날로그 텔레비전 보다 고품질의 서비스를 제공해 줄 수 있을 것이라고 전망하고 있기 때문이다. 하지만 디지털 격차를 야기 시킬 위험성에 대해서도 우려를 표명하고 있다(KPMG, 2010). 유럽에서는 디지털 전환 이후 주어진 기회와 도전을 거시적인 전략을 설정하여 돌파하고자 하고 있고 i2010과 EU2020 등과 같은 전략이 그에 해당한다. 이를 통해 유럽에서는 취약계층에 대한 정보 활용 능력의 격차를 줄일 계획을 도모하고 있다.

미국에서는 미디어의 미래(Future of Media) 프로젝트를 통해 향후 도래를 디지털 시대에 대응하고자 하고 있다. 미국에서 미디어의 미래와 같은 프로젝트를 추진하고 있는 이유는 디지털 시대에 살아가게 될 국민들의 능력을 배양하는 것이 중요하기 때문이다(The Knight Commission, 2009).

물론, 해외의 경우에도 디지털 전환과 관련된 디지털 격차에 대한 구체적인 대응을 하고 있다고 보기는 어렵다. 하지만 디지털 시대 전반에 대한 준비 속에서 방송의 디지털 전환이후를 대비하는 전략이 필요하다. 또한, 융합이라는 거대한 흐름 속에서 방송을 다른 영역의 서비스들과 어떻게 연관 지어 정책을 펼지에 대한 고민도 필요해 보인다.

디지털 전환 촉진과 그 이후를 위해 생각해 보아야 할 중요한 이슈는 유료방송의 디지털 전환이다. 독일의 사례를 통해 알 수 있듯이 유료방송 플랫폼을 통해 지상파를 시청하는 비율이 높은 국가에서는 지상파의 디지털 전환 완료가 갖는 효과가 그리 크지 않을 수 있다. 더욱이 우리나라의 경우 지상파 직접수신을 통해 방송을 시청할 수 없는 난시청 문제가 심각하기 때문에 유료방송의 디지털 전환 문제가 매우 중요하다. 문제는 국내의 경우 유료방송의 디지털 전환에 대한 정책적 관심이 미흡하다는 것이다. 지상파 위주의 디지털 전환 정책을 앞으로도 고수해야 하는 것인지는 다시 한 번 생각해 보아야 하는

중요한 이슈이다.

디지털 전환 이후 고려해야 할 가장 중요한 문제는 디지털 환경에 부합하는 콘텐츠를 준비하고 제공하는 것이다. 국내의 경우 이러한 고민이 매우 부족한 상황이라 판단된다. 디지털 전환으로 인해 국민들이 느낄 수 있는 혜택이 가시적이라고 보기 어려운 상황에서 디지털 전환 이후 국민들이 느낄 수 있는 거부감을 줄일 수 있는 가장 최선의 방법은 디지털 환경에 부합하는 콘텐츠를 제공하는 것이다. 영국의 경우처럼 보다 현실적으로 디지털 전환 이후 방송사들의 책무 및 서비스의 종류를 설계해 보는 것도 고려해 볼 만 하다.

디지털 전환이라는 이슈가 가지고 있는 중요성이나 그 어려움 때문인지는 몰라도 해외의 경우에도 디지털 전환과 관련하여 많은 어려움을 겪고 있고, 전환 이후의 준비가 부족한 상황이다. 때문에 특정 국가의 모델을 참조하기는 어렵다. 중요한 것은 각국의 특징을 고려하여 이를 참조하고 국내의 현실에 맞게 이를 받아들이는 일이 될 것이다.

Ⅳ. 국내 디지털 전환 법·제도 개선 이슈

1. 국내 디지털 전환 법·제도적 문제점

1) 국내 디지털 전환 법·제도 현황

(1) 디지털전환특별법 제·개정

국내에선 2000년 7월, '디지털 전환 종합계획'[29]을 수립하면서 지상파방송의 디지털 전환을 본격적으로 추진하기 시작했으며, 방송법 개정과 '디지털전환특별법' 제정 등을 통해 디지털방송 시대에 부응하는 방송정책과 규제를 마련하기 위해 노력해 왔다. 디지털 전환에 관한 법적 근거는 2008년 3월, 디지털전환특별법을 제정하여 지상파방송의 디지털 전환의 목적과 디지털 전환 완료시점을 명시하면서 마련되었다고 할 수 있다.

디지털전환특별법은 디지털 전환의 목적을 "지상파 방송사업자가 제공하는 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화를 촉진하여 수용자의 권익 향상과 국민경제의 발전에 이바지하는 것"으로 정의했다(제1조). 또한 아날로그방송 종료일을 '2012년 12월 31일 이전'으로 명시하고(제7조), 방송통신위원회가 디지털 전환과 관련된 구체적인 기본계획을 종합적으로 수립하도록 했다(제3조). 디지털전환특별법 제5조는 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상으로 고화질 디지털방송 프로그램(HD 프로그램)을 편성하도록 하고 있다. 고품질의 방송콘텐츠를 제공함으로써 시청자 편익을 증진시키고, 방송 콘텐츠의 시장 경쟁력을 강화하기 위한 것이다.

디지털전환특별법 시행령은 2008년 7월 제정되었으며, 이후 몇 차례 개정되어 2010년 9월, 일부 개정된 시행령이 발효되었다. 개정 시행령에는 아날로그 종료 일시를 2012년 12월 31일 새벽 4시로 확정했다(제10조의2). 여기에는 경

29) 디지털 전환과 관련된 정책적 논의는 1997년경부터 시작되었으나, 2000년 7월 디지털방송추진위원회에서 "지상파TV방송의 디지털 전환을 위한 종합계획"을 발표한 것이 공식적인 최초의 디지털 전환 종합정책이다.

북 울진군을 비롯한 4개 시범지역에 대한 아날로그 지상파방송 종료 일시 등이 포함되어 있다. 단, KBS의 경우 재난방송을 위해 종료 일시부터 30일의 범위에서 방송통신위원회가 정하여 고시한 일시에 종료하도록 했다. 또한 개정 시행령에는 디지털방송 전환에 따른 지원대상과 지원방법 등을 명시했다(제11조의2).

개정 시행령이 발효됨에 따라 방송통신위원회는 9월 1일 울진군, 10월 6일 강진군, 11월 3일 단양군에서 아날로그 방송을 종료했으며, 2011년 6월 29일 제주도 등 시범사업지역에서 각각 오후 2시에 아날로그 방송을 종료할 계획이다. 또 2011년 하반기 이후 저소득층의 디지털 전환을 지원하기 위해 컨버터 또는 보급형 디지털TV 구매 지원 등을 본격적으로 확대하여 2012년 12월 31일 오전 4시부터 전국적으로 아날로그 방송을 종료하게 된다.

<표 4-1> 디지털전환 관련 법·제도 연혁

시기	주요 내용
1997. 2	정보통신부, 지상파 디지털TV 방송 전환 기본방침 잠정 결정 발표
1997. 3	지상파디지털방송추진협의회 구성
1997. 11	정보통신부, 미국방식(ATSC)를 국내 디지털전송방식으로 결정
1999. 5	KBS 국내 최초 디지털TV 실험방송 개시
2000. 7	디지털방송추진위원회, 디지털전환 종합계획 수립
2001. 10	지상파 방송 3사, 디지털TV 본방송 시작
2003. 7	방송위원회, 전송방식 논쟁으로 전환 일정 연기
2004. 7	지상파 디지털TV 전송방식 재합 방송위원회, 지상파 DTV 전환 일정 재결정
2007. 4	디지털방송활성화위원회, 디지털전환특별법 심의·확정: 2012년으로 연기
2008. 3	국회, 디지털전환특별법 제정
2008. 7	방통위, 디지털전환특별법 시행령 제정
2010. 9	디지털전환특별법 시행령 개정(종료일시 및 취약계층 지원대상 명시)
2012. 12	전국 아날로그방송 종료

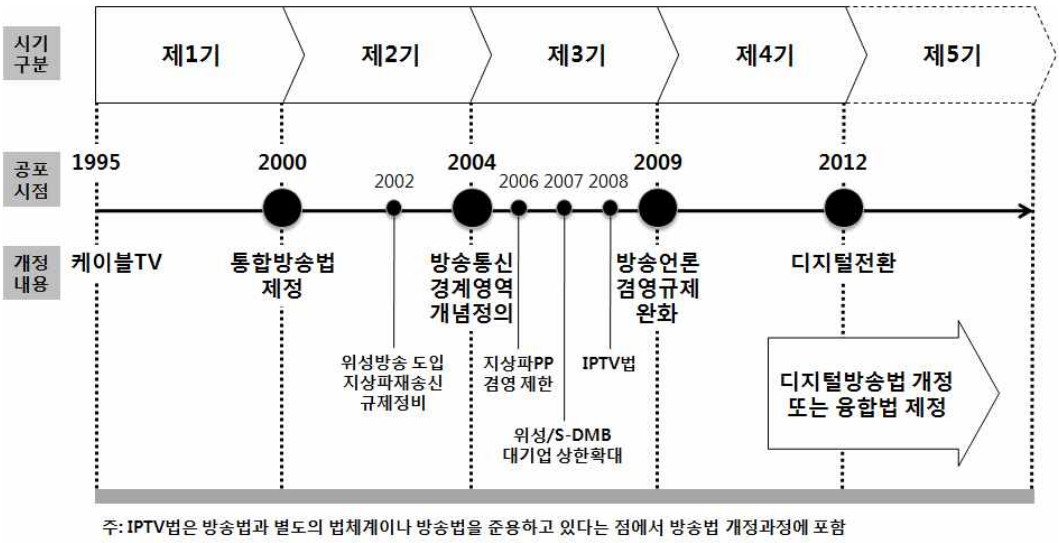
<표 4-2> 디지털전환특별법 시행령('10. 9월 일부개정) 주요 내용

조항	내용
제10조의2 (아날로그 텔레비전방송의 종료일시)	① 법 제7조제1항에 따라 아날로그 텔레비전방송의 종료일시는 2012년 12월 31일 오전 4시로 한다. ② 제1항에도 불구하고 경상북도 울진군, 전라남도 강진군, 충청북도 단양군 및 제주특별자치도에서의 아날로그 텔레비전방송의 종료일시는 다음 각 호와 같다. 다만, 「방송법」 제75조에 따라 재난방송을 하는 아날로그 텔레비전방송(한국방송공사만 해당한다)의 경우에는 다음 각 호에서 정한 종료일시부터 30일의 범위에서 방송통신위원회가 정하여 고시한 일시에 종료한다. 1. 경상북도 울진군: 2010년 9월 1일 오후 2시 2. 전라남도 강진군: 2010년 10월 6일 오후 2시 3. 충청북도 단양군: 2010년 11월 3일 오후 2시 4. 제주특별자치도: 2011년 6월 29일 오후 2시 ③ 제2항에 따라 아날로그 텔레비전방송을 종료하여야 하는 방송사업자의 방송국의 범위는 방송통신위원회가 정하여 고시한다. [본조신설 2010.9.1][종전 제10조의2는 제10조의3으로 이동 <2010.9.1>]
제11조의2 (디지털방송 전환에 따른 지원대상과 지원방법 등)	① 법 제10조제2항에 따른 지원대상은 다음 각 호의 가구(「국민기초생활 보장법」 제2조제7호에 따른 개별가구를 말한다. 이하 같다) 중에서 아날로그 텔레비전 수상기만을 보유하고, 아날로그 텔레비전방송만을 직접 수신하는 가구로 한다. 1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제1호에 따른 수급권자의 가구 2. 「방송법 시행령」 제44조제1항제2호·제2호의2·제8호 및 제9호에 따라 수신료가 면제되는 수상기를 소지한 가구. 다만, 같은 법 시행령 제44조제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 자의 가구는 제외한다. 3. 그 밖에 가구의 소득·지출수준, 재산현황, 생활실태 및 생계특성 등을 종합적으로 고려하여 그 지원이 필요하다고 방송통신위원회가 정한 기준에 해당하는 가구. 이 경우 방송통신위원회는 기획재정부장관과 협의하여 그 기준을 고시하여야 한다. ② 제1항에 따른 지원대상 가구에 대한 지원방법은 다음 각 호의 기준에 따른다. 다만, 필요하다고 인정되는 경우에는 수신안테나의 개보수 또는 무상지원을 추가로 할 수 있다. 1. 디지털 텔레비전 수상기 구매를 희망하지 아니하는 경우: 디지털 신호를 아날로그 신호로 전환할 수 있는 장치 1대를 무상으로 지원한다. 2. 디지털 텔레비전 수상기 구매를 희망하는 경우: 방송통신위원회가 정하는 디지털 텔레비전 수상기의 구매보조비를 지원한다. ③ 제1항에 따른 지원대상 가구가 제2항에 따라 지원을 받으려는 경우에는 방송통신위원회가 정하여 고시하는 절차 및 방법 등에 따라 신청하여야 한다. [본조신설 2010.9.1]

(2) 방송법 제·개정

2000년 제정된 현행 방송법은 수십 차례 개정되었지만, 그 중 다른 법률의 개정에 따른 부수적 개정을 제외하고 방송법의 조문에 대한 직접적인 개정은 2002년, 2004년, 2007년, 2009년에 걸쳐서 이뤄졌다. 그 중에서도 방송에 큰 변화를 가져온 2000년 통합 방송법 개정, 2004년 방송통신 경계영역 서비스에 대한 개념정의, 2009년 방송언론 겸영규제 완화 등을 토대로 다음과 같이 5기로 구분해볼 수 있다. 이를 보면, DMB, IPTV 등 여러 뉴미디어가 등장한 2004년~2009년 사이에 방송법 개정이 빈전하게 이뤄졌음을 알 수 있다. 새로운 미디어가 등장할 때마다 방송 개념의 정의와 소유·겸영 등의 규제를 계속 추가 또는 변경해야 했기 때문이다.

[그림 4-1] 방송법 제개정에 따른 시기구분



출처: 미디어미래연구소(2010)

① 2002년 방송법 개정

2002년 방송법 개정(법률 제6690호, 2002. 4. 20)은 전국을 허가권역으로 하는 단일사업자가 위성방송사업권을 부여받으면서 촉발된 지상파재송신 규정에

관한 것이다. 이전의 케이블TV SO는 특정 지역에 허가권을 갖는 형태로 출범하면서 수도권뿐만 아니라 지역의 지상파방송도 재송신 했기 때문에 사업자 간 갈등이 발생하지 않았다. 그러나 위성방송이 수도권 지역 지상파방송에 편중된 채널운영계획을 발표하면서 ①수도권 방송사업자와 다른 지역방송사업자 간의 갈등, ②위성방송사업자와 종합유선방송사업자(SO) 간의 갈등, ③지상파방송과 종합유선방송사업자(SO) 간의 갈등 등 다면적인 갈등이 표출되었다.

방송법 제78조는 의무재송신 대상만 규정해 놓았을 뿐, 다른 지상파방송채널(MBC, SBS, 지역민방 등)의 재송신 관련 규정은 명시되지 않은 상태였다. 따라서 방송법 78조에 대한 구 방송위원회의 유권해석으로 위성방송의 지상파 재송신 관련 갈등을 조정해야 하는 상황이었다. 이에 2002년 방송법 개정을 통해 KBS 1TV, 2TV, EBS TV 등 3개 채널을 의무재송신하도록 한 기존의 방송법 78조를 개정하여 KBS의 2개 TV 채널 중 고시되는 1개 채널만 의무재송신 대상으로 했다(방송법 제78조 제2항). 이로써 플랫폼사업자의 채널 구성과 운영에 있어서 적어도 이론상으로는 가용채널수가 늘어나는 규제 완화 효과를 기대할 수 있게 되었다. 이와 함께 의무재송신을 제외한 모든 지상파방송의 재송신에 대해서는 사전 승인을 받도록 했다. 종합유선방송사업자(SO)와 중계유선방송사업자(RO)가 역외지상파방송 재송신에 대해 사전승인을 받도록 한 제도와 균형을 맞추는 차원에서 규제를 신설한 것이다.

② 2004년 방송법 개정

2004년 방송법 개정(법률 제7213호, 2004.3.22)은 방송과 통신의 경계영역에 있는 서비스에 대한 개념 정의를 다룬 점이 가장 큰 의의라 할 수 있다. 2000년 방송법 제정 이후 디지털 전송기술이 급격하게 발달함에 따라, 통로가 복합화되고 다원화되는 디지털 방송환경을 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있었다. 개정취지는 방송통신융합에 대응하여 방송사업자 간 공정경쟁을 도모하고 관련 산업의 활성화를 도모하려는 것이었다. 이에 따라 방송의 정의를 조정하고, 신규 방송서비스로 데이터방송과 멀티미디어방송의 도입 근거에 대한 규정을 마련했다.

‘방송’은 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 네

가지로 구분했는데, 데이터방송과 이동멀티미디어방송을 새로운 방송 개념으로 도입한 것이다. 또, 유료방송에 대한 효율적 규제를 위해 개념을 정비하고, '채널' 개념을 신설했다. 다채널 유료방송 서비스에 대한 각종 정책의 기본단위로 통용되는 '채널' 개념을 방송법에 명시한 것이다.

이와 함께 신규 사업자의 등장으로 소유제한 규정을 새롭게 정비할 필요성에 따라 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 사업자의 개념에 지상파방송사업자를 명시적으로 포함시켰다. 지상파이동멀티미디어방송사업자가 다채널방송사업 운영사업자로서 규제범위에서 이탈하는 문제점을 막기 위한 것이다. 이에 따라 지상파이동멀티미디어방송사업자도 1인 지분제한, 대기업 지분참여 금지조항의 적용 대상이 되었다. 또한, 방송사업자 간 겸영제한 규제에 이동멀티미디어방송을 반영하여 새로 규정했다. 2004년 방송법 개정은 방송의 산업성에 대한 새로운 시각이 반영되어 있었기 때문에 논의에서 통과까지 난항을 겪었다.

③ 2006년 방송법 개정

지상파방송사업자와 종합편성・보도전문 PP에 적용되는 1인 지분제한(30%) 제도에서 방송문화진흥회가 70% 지분을 보유하는 MBC를 예외로 하기 위해 '특별법에 의해 설립된 법인'이라는 애매한 규정을 '방송문화진흥회법에 의해 설립된 방송문화진흥회'로 명시하여 수정했다. 실질적인 변화는 없으나, 법 규정을 명확하게 했다는 의의가 있다.

또, 지상파방송3사의 방송채널사용사업 겸영으로 유료방송 시장의 불균형 성장에 대한 우려로 이를 제한했다. 전체 채널수의 30%로 제한하되, 지상파방송사가 기존에 운영하고 있는 채널수의 상한(6개 채널)을 기득권으로 보장하는 수준에서 한도를 정했다는 한계가 있다.

④ 2007년 방송법 개정

2007년은 1월 26일과 7월 27일에 걸쳐 두 차례 개정이 이뤄졌다. 먼저 2007년 1월 개정에서는 위성방송에 대한 대기업 지분상한을 33%에서 49%로 확대

했다. 당시 스카이라이프와 위성DMB 사업자인 티유미디어를 동일하게 완화할 것인지 논란이 있었으나, 규제완화 취지와 법적 형평성을 고려하여 모두 적용했다.

2007년 7월 개정에서는 지상파방송사업자 간 상호경영을 전면 '금지'가 아니라 일정 정도 '제한'을 정할 수 있는 근거를 규정하고, 대통령령으로 규정해왔던 방송채널사용사업자의 등록요건을 상위법에 규정했다. 단, MBC는 지방계열사 전체에 대해 50% 이상 지분을 소유함으로써 독특한 지위를 유지하고 있는 현실을 반영하여 개정법에서도 MBC에 대해 예외를 인정하는 조문을 단서로 신설했다.

⑤ 2009년 방송법 개정

신문과 대기업이 '보도' 기능을 가진 방송언론에 본격적인 투자를 가능하게 하는 소유규제 완화는 방송법상의 근본적인 규제 패러다임을 바꾼 것으로 평가된다(김정태, 2010). 디지털 시대의 특징인 '미디어 융합' 현상을 반영하고, '글로벌 미디어 그룹'으로 대변되는 국내 방송산업의 경쟁력 제고를 목적으로 개정한 것이다.

언론매체 간 소유규제 완화가 핵심이기 때문에, 방송법뿐만 아니라 신문법, 인터넷멀티미디어방송사업법, 정보통신방법 등 관련 법률의 연쇄적인 개정이 요구되는 사안이었다. 이에 따라 개정과정은 순탄하게 진행되지 않았고, 결국 헌법재판소의 판결까지 가는 상황이 전개되었다.[30]

소유규제 완화로 인해 방송이 언론으로서 갖는 공정성과 비판 기능을 상실하지 않도록 여론 다양성 보장을 위한 규제를 신설했다. 즉, 구독률 20% 이상인 과점적 지위의 신문에 대한 방송사업 진출 금지조건을 신설하고, 여론 독과점 가능성을 최소화하기 위해 시청점유율 30% 상한선을 두었다. 방송의 다양성을 구현하고 여론독과점을 방지하기 위해 방송통신위원회 산하에 미디어다양성위원회 설치하는 한편, 2012년까지 한시적으로 신문사는 지상파방송사 경영을 지배하지 못하도록 규정했다.

또, 방송광고 사점심의가 헌법재판소의 위헌판결로 폐지됨에 따라 방송법의

30) 이에 관한 자세한 내용은 본 보고서의 목적과 맞지 않기 때문에 생략하기로 한다.

관련 조항을 정비했다. 사전심의 근거조항, 처벌조항, 방송광고 사전심의 위탁 관련조항, 처벌조항 등을 삭제하고, 대신 방송프로그램과 동일하게 사후심의 대상으로 하고, 방송사업자의 자율사전심의 대상에 편입시켰다.

2) 국내 디지털방송 법제의 문제점

디지털 전환에 즈음하여 해외 주요국들은 방송 관련 법제도를 정비해 왔으며, 국내에서도 디지털방송 개시 시점부터 디지털방송 관련 법제도 개선의 필요성과 방향에 대한 논의가 이뤄져 왔다(왕상한, 2001; 김대호, 2001; 초성운 외, 2002). 국내 디지털방송 관련 법제의 문제점은 ①지상파방송에 국한된 디지털 전환, ②한시법인 디지털전환특별법의 한계, ③새로운 매체 등장에 따라 개정 반복 등으로 정리할 수 있다.

디지털 전환 특별법은 제1조에 명시된 목적에서 나타나듯이, 방송법에 따른 지상파방송사업자가 제공하는 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화를 촉진하여 시청자의 권익 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 즉, 현재의 디지털전환특별법은 지상파방송의 디지털 전환에 관한 내용만 담고 있을 뿐, 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털 전환으로 디지털 방송시대를 준비하기 위한 종합적인 법제는 아니다.

디지털 전환은 단순히 지상파방송만의 문제가 아니라 시청자, 가전사, 유료방송사, 정부 및 유관기관 등을 아우르면서 추진해야 할 과제이다. 제작과 송출, 그리고 수신에 이르기까지 다양한 사업자의 이해관계와 시청자 복지 등이 복잡하게 얽혀있는 만큼, 법·제도적 문제점도 다각적으로 나타날 수 있다. 그럼에도 불구하고 '디지털전환특별법'은 지상파방송의 디지털 전환에만 집중하고 있기 때문에, 이처럼 다양한 측면을 조율하는데 부족한 점이 많다.

디지털전환특별법은 디지털 전환을 위해 아날로그방송 종료 후 1년까지만 효력이 유지되는 한시법으로서, 디지털방송을 종합적으로 규율할 수 있는 법제라고 할 수 없다. 즉, 아날로그방송 종료까지의 계획만 있을 뿐, 디지털 전환으로 본격 도래하게 될 디지털방송 시대에 대한 법적 대응은 미비하다. 이와 관련하여 현행 방송 관련법(방송법, 전파법, 인터넷멀티미디어방송사업법

등)을 개정하거나, 융합법을 제정하는 방안을 고민할 필요성이 높아지고 있다.

디지털전환특별법 제11조는 방송통신위원회가 수신료 및 방송광고 제도 등을 개선하여 디지털 전환 비용을 충당할 수 있도록 규정했다. 그렇지만 실제 원활한 디지털 전환을 위해서는 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자 간의 의무재전송, 채널정책 등의 문제도 해결해야 한다.

물론, 방송법은 아날로그 방송이 종료되고 디지털 방송으로 완전 전환된 이후에도 여전히 "방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함"을 목적으로 해야 할 것이다(방송법 제1조). 그럼에도 불구하고 방송법상 디지털방송 산업의 육성에 관한 내용은 사실상 전무하고 규제 일변도의 규정만 존재한다는 지적이 제기되고 있다. 디지털 전환으로 방송법 전반의 규제원칙의 전환이 요구되나 디지털전환특별법은 이에 대한 구체적 사안을 담지 못하고 있다.

방송법에서 '방송', '방송사업', '방송사업자' 등의 주요 용어를 정의하는 제2조는 2004년 3월, 2006년 10월, 2007년 1월 세 차례에 걸쳐 개정되었다. 전송망에 따른 정의 방식은 새로운 매체의 등장에 따라 해당 조항을 계속 개정해야 하는 문제를 야기해왔다. DMB의 등장에 따라 '이동멀티미디어방송'을 새롭게 정의에 포함시켰으며, IPTV의 경우에는 오랜 논의 끝에 방송법의 틀에 넣지 못하고 별도의 특별법을 만들어야 했다.

이처럼 새로운 매체가 등장할 때마다 개정을 반복해온 것은 방송법 체계에 근본적인 변화가 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 즉, 디지털 전환을 계기로 기존의 전송수단에 따른 수직적 형태의 법제를 수평적 형태로 전환하는 법체계 전반의 개편이 절실히 요구되고 있다.

2. 디지털 전환을 위한 정책 개선방향

디지털 전환은 앞서 살펴본 여러 가지 문제점들이 복합적으로 작용하고 있기 때문에, 어떤 한 가지 문제점을 해소한다고 해서 전체적인 디지털 전환이 원만히 이루어지는 것은 아니다. 이를 다른 각도에서 보면 성공적인 디지털 전환을 위한 정책 수단이 충분치 않다는 문제가 내포되어 있다는 것이다. 정책 수단이 다양할수록 정책목표를 달성하기가 용이해지는데, 설령 정책 수단이 존재한다고 하더라도 정책 수단의 자원적 가용성 수준에 따라 목표 달성 여부가 달라진다. 이를 커버리지와 수신환경 관점에서 보면, 커버리지 확대를 위한 방송국(기간국 및 보조국)의 치국이나 확대라는 정책 수단이 충분히 가용한가의 문제를 고려해야 한다.

현재 국내 지상파 방송 직접수신 환경은 매우 열악한 상태로 알려져 있다. 방송통신위원회는 DTV코리아를 통해 2008년 11월 16일~12월 16일까지 국내 아파트(657개소), 단독(1,256가구), 연립주택 및 기타 주택(587가구)에 대해 총 2,500표본을 대상으로 지상파방송 수신환경 실태를 조사한 바 있다. 그 결과 지상파 디지털방송을 수신하기 위해서 안테나가 설치되어 있고, 안테나 종류가 UHF용이며, 수신설비 상태가 양호한 비율은 조사대상 아파트 657개소 중 46.1%(303개소), 연립주택・기타주택 587가구 중 8.2%(48가구), 조사대상 단독주택 1,256가구 중 12.6%(158가구)만 디지털 지상파방송을 직접 수신할 수 있는 것으로 나타났다. 대규모 세대를 이루고 있는 아파트에 비해 연립・기타주택 및 단독주택의 수신환경 실태가 더욱 열악하다. 아파트 단지 중 절반이 넘는 51.6%는 공시청 설비가 노후・방치되었거나, 연결이 안 되어 있는 것으로 알려져 있다. 연립・기타주택의 경우 조사대상의 91.8%, 단독주택의 경우 87.5%가 수신 설비에 문제가 있는 것으로 조사되었는데, 특히 디지털방송 시청을 위한 필수설비인 안테나 자체가 없는 경우도 아파트 11.4%, 연립・기타주택 56.4%, 단독주택 75.8%에 이르는 것으로 나타났다(최성진, 2010).

이와 같은 현실적 제약조건 하에서 정부가 선택할 수 있는 정책 접근은 첫째는 추가적인 방송국(보조국)의 치국과 수신환경 개선이고, 둘째는 다른 대안적 네트워크(*alternative network*)를 활용한 접근성의 확보이다. 2009년 기준으로 지상파방송 송신시설 중 주요 기간방송국은 디지털 전환을 모두 완료하였고,

방송보조국의 전환율은 20.2% 수준이다. 향후 방송보조국의 전환율을 2010년 39.2%, 2011년 68.1%, 2012년 100% 수준으로 단계적 확대를 추진하며, 지상파 방송사는 이를 위해 2010~2012년까지 약 1,800억원을 투자할 계획으로 알려져 있다(방송통신위원회, 2009).

<표 4-3> 2009년 송신시설의 디지털전환 현황

구 분	방송국			방송보조국		
	아날로그	디지털	전환율(%)	아날로그	디지털	전환율(%)
KBS	31	31	100	634	86	13.6
EBS	1	1	100	252	52	20.6
MBC본사	1	1	100	17	5	29.4
MBC계열사(19개)	19	19	100	166	40	24.1
SBS	1	1	100	11	5	45.5
지역민방(10개)	10	10	100	48	40	83.3
합 계	63	63	100	1,128	228	20.2

출처 : 방송통신위원회

<표 4-4> 디지털 방송보조국 구축계획(안)

구 분 (누계)	'10년		'11년		'12년	
	개수	전환율	개수	전환율	개수	전환율
KBS	216	34.1%	402	63.4%	646	100%
EBS	117	46.4%	210	83.3%	336	100%
MBC본사	8	47.1%	11	61.1%	19	100%
MBC계열사(19개)	54	32.5%	92	55.4%	166	100%
SBS	7	63.6%	8	72.7%	11	100%
지역민방(10개)	40	83.3%	45	93.8%	65	100%
합 계	442	39.2%	768	68.1%	1,243	100%

출처 : 방송통신위원회

<표 4-5> 디지털 방송보조국의 투자실적 및 향후계획(안)

구 분 (억원)	투자실적 (~09년)	연도별 투자계획			
		'10년	'11년	'12년	계
KBS	859.0	285.0	463.0	624.0	1,372
MBC(본사)	85.0	4.5	15.0	30.0	49.5
MBC계열사(19개)	238.9	39.6	51.1	84.0	174.7
SBS	100.0	16.0	2.0	32.0	50.0
지역민방(10개)	320.89	32.15	29.2	57.99	119.34
합 계	1,603.79	377.25	560.3	827.99	1,765.54

출처 : 방송통신위원회

지역별로는 부산·울산·경남 지역과 제주 지역의 경우 비교적 아날로그TV와 유사한 방송 커버리지를 디지털TV에서도 확보하고 있으나, 수도권을 비롯한 전국 대부분 지역에서는 아날로그TV에 비해 디지털TV의 방송 커버리지가 현저히 떨어지고 있다. 아날로그TV의 방송 커버리지 역시 지형적인 난시청이 나타나고 있으며, 인위적 난시청을 고려하면 아날로그TV와 디지털TV 공히 커버리지가 충분히 확보되어 있다고 보기 어렵다.

현재의 아날로그TV 수신환경이 충분히 만족스럽지 않은 상태에서 방송국 및 보조국을 디지털로 전환한다고 하더라도 디지털TV의 물리적 난시청－지형적이든 인위적이든－이 해소될 것이라는 보장은 하기 어려우며, 충분한 수의 보조국이 신규로 치국되지 않는 이상 90% 이상의 직접수신 환경을 달성하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 따라서 지상파방송사가 자체적으로 위와 같은 커버리지 문제를 해결하고 디지털 전환을 완료하기 위해서는 상당한 비용이 소요될 것이며, 나아가 이 같은 비용을 투입하여 지상파방송의 커버리지를 복구하는 것이 충분한 편익을 가져다줄 것인지에 대해서는 의문이 제기된다(주정민, 2010).[31]

이런 상황 하에서 디지털 전환 정책에 대한 접근은 단일 정책 수단에 의한 접근(이상적 접근)[32] 외에 복수의 정책 수단에 의한 접근(현실적 접근)[33]을 검

31) 「디지털 시대의 보편적 시청권 구현방안」 토론문, 언론정보학회, 2010. 7. 15
32) 디지털 전환과 동시에 디지털 환경에서 지상파방송의 보편적 시청권을 구현하도록 하는 정책 접근

토할 필요성이 있다. 가장 현실적인 대안으로는 유료방송 플랫폼을 통해 디지털 전환을 병행하는 것인데(임성원, 2009; 고삼석, 2010; 이종관, 2010), 이를 통해 방송의 보편적 서비스 제도 도입을 통해 보편적 서비스에서 보편적 접근(*access*)을 달성하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 현재의 이상론적인 정책 접근에서 현실의 제약을 인정하고 복수의 정책 수단을 활용하도록 하는 정책 접근으로의 긍정적 전환이 요구된다. 이 때 정부는 수신환경 개선의 방법론에서 지상파 방송사들의 당위론(이상론)과 케이블TV 사업자들의 현실론이 충돌하는 상황(KCTA, 2009)을 어떻게 극복할 것인가에 대해 고민이 필요하다. 또한 재송신 논란에서 보듯이 지상파 방송의 난시청 해소에 유료방송 플랫폼이 기여했다는 주장이 향후 디지털 전환 이후에도 지속될 수 있다는 점을 감안하여 지상파 방송사의 커버리지 확대 및 수신환경 개선을 동시 추진하는 복수의 정책 수단이 작동되도록 하여야 할 것이다.

디지털 전환 정책의 기본 방향은 고품질의 디지털 방송신호를 누구나 시청할 수 있어야 한다는 것이지만, 아날로그 방송신호의 종료와 단순 시청권 보장에 치중하는 경향이 있는 것이 사실이다. 디지털 전환 정책에는 방송사업자의 디지털 전환과 더불어 시청자의 보편적 시청권을 확보하는 문제를 동시에 고려해야 하는데, 현재 진행 중인 디지털 컨버터 지원은 시청자들로 하여금 사실상 아날로그 방송을 계속 시청하도록 하고 다채널, 고품질의 디지털 방송을 향유하지 못하도록 함으로써 디지털 격차를 야기할 수도 있다.

나아가 디지털 전환 이후에도 시청자의 보편적 시청권을 확보하기 위해서는 지상파방송 수신환경을 개선하거나 대안매체(유료방송)를 활용하는 두 가지 방안 중에서 선택할 수 있다. 사회 전체 후생이나 사회적 비용을 감안한다면, 지상파방송의 수신환경을 개선하는 것보다 대안매체로서 유료방송을 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 단일 정책 수단으로 정책 목표를 완벽하게 달성할 수 없다면 복수의 정책 수단을 활용하여 정책목표를 달성하는 것이 합리적인 정책 접근이라고 할 수 있다.

보편성(*universality*)의 범위를 어디까지 볼 것인가에 따라 달라지겠지만 보편적 접근이란 차원에서 보면 유료방송의 디지털 전환으로 국내 현실에 부합하

33) 지상파방송의 디지털 전환을 추진하되, 현실의 제약으로 인해 발생하는 공백을 타 플랫폼이 일정 수준 해소할 수 있도록 하는 정책 접근

는 보편적 시청권을 보장할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 국내 지상파방송 직접수신율이 10% 내외로 저조하고, 대부분의 시청자들이 유료방송을 통해 재전송되는 지상파방송을 시청하는 상황에서, 유료방송의 디지털 전환과 연계되어야 함에도 불구하고 관련 정책방향은 제시되지 않은 상태이다. 유료방송의 디지털 전환이 원활하게 이뤄지지 못할 경우, 상당수의 가구는 디지털 방송을 제대로 시청하지 못해 성공적인 디지털 전환 완료를 보장할 수 없게 될 것이다. 따라서 유료방송이 적극적으로 디지털 전환을 추진하여 시청자들의 보편적 시청권을 보장할 수 있도록 하기 위한 유인을 제공할 필요가 있다. 즉, 난시청 해소 및 저소득층 지원 등 디지털 서비스를 보편적으로 제공하기 위해 필요한 유료방송의 역할을 규정하는 한편, 유료방송이 적극적으로 이를 수행할 수 있도록 하는 정책 방안이 요구된다고 하겠다.[34]

이를 위해 현재 지상파방송에 국한되어 있는 디지털 전환 정책을 유료방송 전체로 확대하여, 지상파방송과 유료방송이 각각 담당해야 할 역할과 지원방안을 포함하는 종합적 대책을 마련해야 할 것이다. 아울러 현재 추진되고 있는 종합편성PP와 관련해서도 HD 제작 의무를 분명히 하여, HD 방송 보급에 기여하도록 하여 HD 콘텐츠 제작에 대한 간접적 경쟁 유인 장치 마련 역시 필요하다. 즉, 지상파방송 디지털 전환 정책이 아닌 방송의 디지털 전환 정책이 수립되어야 하며, 이를 위해 유료방송사업자에 대한 전환 유인을 제공하는 것과 아울러 유료방송의 조속한 디지털 전환이 이뤄지도록 하는 구체적인 방안과 관련하여 유료방송의 디지털 전환 시기에 대해서 유료방송 완전 디지털 전환 해당년도를 설정하거나 유료방송 디지털 전환기준을 설정하는 것을 검토해야 할 것이다.[35]

끝으로 디지털 전환의 파급효과를 극대화하기 위해서는 산업적 측면뿐만 아니라 정보격차 해소와 보편적 시청권을 보장하는 조치도 수반되어야 할 것이다. 다시 말해, 우리나라의 환경에서 지상파방송 단독의 디지털 전환은 보편적 시

34) 지상파방송이 공공재, 공익재적인 성격을 갖는다면, 유료방송은 클럽재, 사익재의 성격을 갖는다. 사익재의 성격을 가지면서 공익적 기능을 제공하도록 하는 장치(예: 민자 도로, 의료복지 시설 등)가 유료방송에서 재송신이란 제도로 구체화되고 있는데 디지털 전환과 보편적 서비스 제도 도입을 통해 유료방송이 공익에 기여하는 방안을 보다 강화시키는 것도 정책 대안이라고 할 수 있다.

35) 유료방송 중 가장 문제가 되는 것은 케이블방송이며, 위성방송과 IPTV의 경우도 문제가 된다. 따라서 특정 미디어에 국한하지 않고 모든 미디어에 디지털 정책으로서 기존의 정책이 재구조화 될 필요가 있다.

청권을 보장하는 성공적 디지털 전환을 담보할 수 없다. 보편적 시청권은 시청자의 권리라는 측면과 방송사업자 간의 거래라는 측면이 동시에 존재하나, 현행 보편적 시청권 제도는 시청자보다는 방송사업자 간의 거래관계에 높은 비중을 두고 있는 것이 사실이다. 방송사업자 간의 거래에 있어서도 독점 방지가 보편적 시청권을 보장한다는 단순 논리로 접근하고 있다. 이러한 방송사업자 간의 거래 측면이 아니라 디지털 전환 이후에도 국민의 대다수가 국민적 관심사가 유의하게 높은 프로그램 또는 콘텐츠에 대해서 누구든지 접근할 수 있도록 개선되어야 할 것이다. 즉, 유료방송 플랫폼을 적극 활용하여 보편적 시청권을 확보하는 방향으로 디지털 전환 정책이 추진될 필요가 있는 것이다.

디지털 전환을 위한 정책을 수립하고 추진할 때 정책 목표가 완결하다면 최대한 많은 수의 정책 수단을 확보하는 것이 정책 목표의 달성 가능성을 높인다. 즉, 지상파방송의 디지털 전환만으로 커버리지 확대와 수신환경 개선이라는 중간 정책목표를 달성하기 어렵다면 정책 접근을 다른 수단을 활용할 수 있도록 가져가야 바람직할 것이다. 디지털 전환 예산이 충분치 못해서 발생하는 제약, 방송사의 보조국 치국 예산의 제약, 주거환경 특성에 의한 지리적 제약 등에 의해 목적함수가 사회후생 함수를 극대화시키기 어렵다면 목적함수를 달리 가져가는 것 역시 정부가 선택할 수 있는 하나의 옵션이 된다.

다만, 중요한 것은 정책 목표는 성공적인 디지털 전환이어야 한다는 것이고, 전환으로 정책 목표가 완결되는 것이 아니라 디지털 전환 이후에 디지털의 편익이 확산될 수 있도록 하는 것이다. 즉, 지상파방송의 아날로그 방송신호를 디지털 방송신호로 바꾸는 것 자체가 아니라, 디지털 전환으로 기대할 수 있는 편익을 모든 국민이 충분히 향유할 수 있도록 하는 것이 보다 근본적인 정책 목표여야 한다는 것이다. 정부 주도의 디지털 전환 정책으로 인해 지상파방송을 시청할 수 없거나 사실상 아날로그 방송을 시청하면서 디지털 방송의 흐름에서 소외됨으로 인해 디지털 격차가 심화되도록 해서는 곤란하다. 보편적 서비스로서 방송의 가치는 아날로그 방송 시대뿐만 아니라 디지털 방송 시대에도 지속될 것이기 때문이다.

따라서 현재의 지상파방송 시스템 전체를 디지털화 한다는 이상론적인 접근방식보다는 본래의 정책 목표를 달성할 수 있는 보다 현실적인 수단을 강구하는 것이 바람직하다. 현재의 방송환경과 시청자들의 방송수신 실태를 반영하여

디지털 방송을 추진하는 리더십이 필요하다. 지상파방송 직접수신비율이 매우 낮고, 유료방송을 통해 지상파방송을 비롯한 다채널 방송을 시청하는 비율이 90% 수준인 현실적인 상황을 유연하게 받아들이면서 방송 전반의 디지털 전환 정책을 추진해야 한다는 것이다. 정부가 현실의 제약을 명확히 인식하고 정책 수단을 다양화하는 방법으로 정책 접근을 하는 경우 기회비용 손실이라는 사회후생의 감소를 억제할 수 있다. 다시 말해서 디지털 전환에서 현실적 정책 접근을 진지하게 검토하고, 지상파 방송 외에 유료방송 플랫폼을 활용하는 디지털 전환 정책을 통해 정책 목표 달성의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

3. 디지털 전환에 대비한 취약계층 지원

1) 디지털 전환 취약계층 지원대상 확대 필요성

디지털전환특별법 제10조(디지털방송 전환에 따른 저소득층 지원)는 “아날로그 텔레비전방송의 종료와 관련하여 시청자의 소득 수준 등을 고려하여 국민기초생활 보장법에 따른 수급자 등이 텔레비전방송을 원활하게 제공받을 수 있도록 시책을 마련하여야 한다”고 규정하고 있다. 동 조항에서 의미하는 저소득층은 주로 경제적 여건을 고려한 계층, 즉 경제적인 어려움으로 인해 자발적으로 디지털 전환에 동참하기 곤란한 계층을 의미한다. 따라서 이러한 계층에 대해서 국가는 디지털 전환과 관련한 지원을 함으로써 디지털 전환에 있어 소외계층으로 전락하지 않도록 해야 한다. 디지털전환특별법은 이러한 경제적 지원이 필요한 계층의 예로 국민기초생활 보장법에 따른 수급자 등을 들고 있는데, 이는 한정적으로 해석할 것이 아니라 예시적인 것으로 보아야 할 것이다. 그 이유는 디지털전환특별법의 목적이 디지털방송으로의 자발적인 전환이 어려운 시청자들의 시청권을 보장하려는 데에 있는 것이라면, 그러한 자발적인 전환을 곤란하게 만들 수 있는 사유는 반드시 경제적인 사정에만 존재하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 향후 디지털 전환과 관련한 지원의 문제를 논의함에 있어서는 경제적인 사정 이외에도 장애인이나 노인 등 사회적 취약계층에 대한 지원도 포함시킬 수 있는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

2013년부터 아날로그 지상파방송이 종료되더라도 모든 국민들의 보편적 TV 시청권은 보장될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 다시 말해 모든 국민들이 TV 시청에서 소외되지 않도록 하기 위한 정책적 홍보 및 지원이 필요하다. 현재 디지털방송 수신기 보급률은 2010년 6월 현재 61%로 해외 주요국에 비해 낮은 수준이어서 2012년까지 모든 국민이 디지털TV를 수신할 환경을 갖출 수 있을지 우려된다. 특히, 디지털 전환에 대응하지 못해 디지털 전환 지체가 우려됨에도 불구하고 현행 제도상 취약계층으로 보호받지 못하는 사회적 취약 계층에게는 디지털 전환에 대한 경제적 부담이 더 크게 다가올 것이기에 디지털 전환 완료의 상황에서 사회적 취약 계층이 TV 시청권을 박탈당하지 않을 수 있도록 사회의 적극적인 지원이 요구된다고 하겠다.

2) 디지털 전환 취약계층 대상 및 지원방안

(1) 디지털 전환 취약계층 대상

기초생활수급자들은 대표적인 경제적 약자로 디지털 전환과 관련하여 지원이 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 기초생활수급자란 국민기초생활보장법 제2조, 제5조에서 지정한 바에 따라 최저생계비를 정부로부터 지원받는 자를 의미한다. 현재 소득인정액제도 도입에 따라, 수급자로 선정되기 위해서는 소득이 일정한 소득인정액 기준 이하여야 함과 동시에 부양의무자 기준을 충족해야 한다. 부양의무자의 기준은 부양의무자가 없거나, 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우를 의미한다. 이와 같은 기준에 따라 선정된 기초생활수급자는 2008년 기준 약 153만명(85만 4천가구)으로 총 인구수 대비 비율은 3.2%이다. 수급자는 일반수급자가 대부분(94.4%)이며, 시설수급자는 5.6%에 불과하다. 수급자의 가구 유형을 살펴보면 대부분 노인, 장애인, 모자・부자가구 등 취약계층세대(61.2%)이며, 보다 안정된 가구인 일반세대는 34.1%이다.[36]

차상위계층은 국민기초생활보장법에서 사용된 개념으로서 광의로는 기초생활수급권자와 경제적 능력이나 생활 여건 측면에서 유사하며 기초생활수급층으로 진입할 가능성이 있는 계층이다. 국민기초생활보장법 시행령 제3조 2항에는 차상위계층을 “소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자”로 규정하고 있다. 차상위계층은 기초생활수급권자와 마찬가지로 디지털 전환에 경제적인 이유로 큰 어려움을 겪을 수 있는 계층으로, 특히 차상위계층에 속한 장애인 및 노인에 대한 디지털 전환의 지원이 중요하다. 이런 측면에서 방송통신위원회가 최근 고시한 지원대상의 범위에 차상위계층의 일부를 포함하도록 하고 있는 것은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.[37]

---

36) 보건복지가족부, 2009년 국민기초생활보장 수급자 현황 참조

37) 방송통신위원회 고시 제2010-44호「지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 시행령 제11조의2제1항제3호에 따라 지원이 필요한 가구의 기준」제2조(기준) 「지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 시행령」 제11조의2 제1항 제3호에 따른 “소득・지출수준, 재산현황, 생활실태 및 생계특성 등을 종합적으로 고려하여 그 지원이 필요하다고 방송통신위원회가 정하는 기준에 해당하는 가구”란 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 차상위계층 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 자가 속한 가구로 한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제9조제5항에 따른 자활에 필요한 사업에 참가하는 자

장애인은 디지털 방송 기기의 설치, 수신 등에서 어려움을 겪을 것으로 예상되는 기술적 약자로 볼 수 있기 때문에 셋톱박스나 DTV 배달 및 설치 지원이 필수적이며, 나아가 기초생활수급권자와 차상위계층에 해당하는 장애인들에게는 무료 기기 보급 및 배달과 무료 설치 지원이 필요하다. 장애인은 장애인복지법 제2조에서 정의한 바와 같이 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 의미한다. 디지털 전환 시 경제적, 기술적인 지원이 필요한 자로는 장애인 중에서도 TV 시청권의 특별한 보호가 필요한 시각장애인과 청각장애인을 꼽을 수 있다.

또한 노인의 디지털 전환 지원도 노인 복지 향상을 위해 이루어져야 할 중요한 정책 중 하나로, 기술적 약자인 노인들에게 셋톱박스나 DTV의 배달 및 설치에 대한 지원이 필요할 것으로 예상된다. 노인복지법에서는 노인을 생리적, 신체적 기능의 감퇴와 더불어, 생리적 변화가 일어나 개인의 자기유지 기능과 사회적 기능이 약화되어 있는 사람, 65세 이상인 자로 정의하고 있다. 2009년 현재 65세 이상의 인구는 519만 명으로 예상되며, 이는 전체 인구의 10.7%에 해당하는 수치이다. 이미 우리나라는 2000년에 전체 인구 중 노인의 비중이 7%를 넘는 고령화사회에 진입하였고, 향후 10년 후에는 고령사회(14% 이상)에, 2026년에는 초고령화 사회(20%이상)에 도달할 것으로 전망된다. 따라서 노인 인구에 대한 복지를 향상시키기 위한 대책 마련이 필요하다.

덧붙여서 사회복지시설 중 대부분은 아날로그TV를 보유(총 32,425개)하고 있으며, 케이블TV 등 유료방송에 가입되어 있는 것으로 추정된다. 사회복지사업법 제2조 따라 사회복지시설이라 함은 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말한다. 구체적으로 노인, 장애인 등 사회적 취약계층에 대한 보호 및 삶의 질 향상을 위하여 설치된 시설이라고 정의할 수 있다. 보건복지가족부 통계에 따르면, 2008년 기준 국내 사회복지시설은 생활시설(4,060), 이용시설(6,224)로 총 10,284개로 파악된다.

2.「국민건강보험법 시행령」별표 2 제3호라목에 따라 본인부담액을 경감받는 자

3.「장애인복지법」제49조에 따른 장애수당을 지급받는 자와 같은 법 제50조제1항에 따른 장애아동수당을 지급받는 자

4.「한부모가족지원법」제5조에 따른 보호대상자. 이 경우 소득인정액이 최저생계비의 100분의 130 이하인 자를 포함한다.

5.「장애인연금법 시행령」별표에 따라 부가급여를 지급받는 자

(2) 취약계층 지원방안

현행 디지털 전환 특별법상의 취약계층 지원은 전술한 바와 같이 크게 국민기초생활보장법상의 수급권자 지원과 수신료 면제 대상 중 일정한 자의 지원 등 크게 2가지 방향에서 이루어지고 있다. 그러나 국민기초생활보장법상의 수급권자 못지않게 차상위계층에 대한 지원도 가능한 한 넓은 범위에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

현재 주로 취약계층 논의는 거의 대부분 경제적 취약계층에 초점이 맞추어져 있으나, 소위 기술적 취약계층에 대한 지원도 반드시 고려해야 할 부분임에는 틀림없다. 기술적 취약계층은 소득 수준에 상관없이 인구학적 특성 및 가구 특성을 고려하여 선정되어야 하며, 노인, 장애인, 외국인 노동자 등을 대상으로 해야 한다. 이들에게 디지털 전환이 임박했음을 알리고, 기술적 지원을 요청하는 부분에 대해 디지털 전환 관련 전담센터의 한시적 설치를 통한 지원 등을 고려해볼 수 있을 것이다.[38]

기술적 지원은 스스로 디지털 전환 장비를 설치하기에 어려움이 있는 가정에 장비를 설치하여 주는 방식으로 이루어져야 한다. 우선, 직접 디지털 전환 장비를 구매 및 운반하기에 어려움이 있는 노인 및 장애인을 대상으로 기술적 지원이 이루어져야 할 것이다. 특히 경제적 지원 대상자들에게 현물을 배송하면서 디지털방송 수신기기와 안테나 배달 및 설치까지 제공하는 방안을 고려해 보아야 한다. 미국의 디지털 전환 완료 시점에 콜센터에 걸려온 전화의 대부분이 디지털 컨버터 등 장비 설치에의 어려움 호소 및 장비 이상인 점을 미루어 국내 대다수의 시청자들도 디지털방송 수신기기 및 안테나 설치에 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 이러한 어려움을 경제적 능력으로 해결할 수 없는 대상자들에게 장비 설치의 지원은 장비의 제공만큼이나 없어서는 안 될

38) 2011년도 예산안 처리 과정에서 지상파방송의 디지털 전환에 따른 소외계층 지원 예산이 삭감되어 취약계층 지원 및 수신환경 개선사업의 추진이 난관에 봉착했다. 국회 문화체육관광방송통신위원회(이하 문방위)는 디지털전환 취약계층 지원 예산을 증액해 국회 예산결산특별위원회로 넘겼지만, 수정안 대신 정부가 제출했던 원안(103억원)이 의결됐기 때문이다. 문방위는 취약계층에 대한 지원 사업 안내, 디지털컨버터 설치 및 안테나 개·보수 등을 위한 지역별 디지털방송전환지원센터 설치 및 운영을 위해 예산을 증액했던 것이다. 이에 따라 2011년 서울과 경기 등 6대 광역시에 9개 센터를 설치, 운영할 계획은 이뤄지기 어렵게 되었다. 디지털 전환 관련 소외계층 지원 예산에서 TV 구매보조 지원금과 컨버터 지원금은 있는데, 정작 그걸 지원할 센터와 방문신청을 통해 컨버터를 설치할 비용이 누락된 것이다.

지원 사항이 될 수 있다.

기초생활수급자 및 차상위계층으로 대표되는 경제적 취약계층의 대다수는 단독주택에 거주하고 있다. 도심 지역의 단독주택의 경우 주변 건축물의 전파 방해 등을 이유로 인위적 난시청이 있기 쉬우며 이러한 문제는 난시청 문제를 일으킨 건물의 건축주가 해결하여야 한다. 하지만 문제의 근원 파악이 힘들어 인위적 난시청을 해결하기에는 경제적 부담 이상의 어려움이 따른다. 이 때문에 인위적 난시청 지역의 거주민들에게는 디지털 컨버터를 지원한다 하더라도 그들의 시청권을 보장하기 힘들 우려가 있다. 따라서 효과적인 디지털 전환을 위해서는 유료방송을 통한 TV시청권 확보 노력이 함께 이루어져야 할 것이다. 이에 대한 노력으로 케이블TV, 위성방송 사업자는 난시청 지역의 특정 계층을 위한 저가 상품 구성 및 요금 감면 혜택을 고려하여야 하며, 방송통신위원회는 저소득층의 시청자가 직접수신 및 케이블TV, 위성방송 중 선택할 수 있는 제도를 마련할 필요성이 있다.

4. 디지털 전환에 대비한 수신환경의 개선

1) 수신환경 개선

디지털 전환 특별법 제2조 7항에 따르면 '수신환경'을 지상파방송사업자의 디지털방송을 직접 수신할 수 있는 지역적 환경이나 주거 형태에 따른 환경으로 정의하고 있다. 이러한 수신환경은 다시 두 경우로 구분하여 볼 수 있는데, 방송법 시행령 제44조에 따른 수신료의 면제 대상지정시 언급된 '난시청 환경'과 그에 반대되는 '양호한 수신 환경'으로의 구분이 그것이다. 이 중 '양호한 수신 환경'은 첫째, 디지털 방송 수신이 가능한 지역에서, 둘째, 텔레비전 수신 주체(가구, 시설 관리주체 등)가 디지털 방송을 수신할 수 있는 기반시설을 갖춘 경우라고 정의할 수 있다. 위의 수신환경에 대한 정의상 수신환경에 개선이 필요한 대상은 '양호한 수신 환경'을 갖추지 못한 경우, 즉 방송법 시행령 제44조 6항에서 정의한 바와 같이 '난시청 지역'(공사가 행하는 텔레비전 방송 중 전부 또는 일부의 시청이 불가능한 지역)인 경우와 디지털 방송 수신의 기반시설을 갖추지 못한 건물이나 가구의 경우이다. 이러한 지역의 수신환경에 대하여 방송법, 전파법, 디지털 전환 특별법에서는 수신 장애의 원인별로 각각 다른 주체에게 방송의 원활한 수신과 수신환경 개선을 위한 구체적인 계획을 마련하여 시행할 의무를 부여하고 있다.

(1) 수신환경 개선 의무

전술한 바와 같이 수신 장애의 원인은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 자연적 원인의 난시청, 둘째, 인위적 원인의 난시청, 셋째, 방송 수신설비의 미비이다. 이 중 인위적인 난시청이란 도심지 등에서 건물신축 등의 인위적 원인으로 TV시청이 불가능한 상태를 의미하며, 자연적인 난시청이란 지형적인 원인으로 인해 TV전파가 차단되는 경우 등 TV전파가 미치지 못하여 발생하는 TV 수신 불가능의 상태를 의미한다. 이러한 수신 장애의 원인에 따라 방송 관련 법령은 각기 다른 주체들에게 문제를 개선할 의무를 부여하고 있다. 자연적 원인의 난시청이 발생할 경우 이를 해결할 책임은 방송법 제44조에 따라

한국방송공사에 일차적으로 부여된다. 디지털방송의 자연적 난시청의 경우에는 디지털전환 특별법 제13조에서 확인할 수 있듯이 개선에 대한 책임 부여의 대상을 한국방송공사에서 지상파 방송 사업자로 확대하여 지정하고 있다. 자연적 원인과는 달리 주위 건축물의 수신 방해 문제로 발생하는 인위적 원인의 난시청은 전파법 제36조에 따라 장애를 일으키는 건축물의 소유주에게 개선에 대한 책임이 부여된다. 그리고 수신 건물 자체에 설비가 부족하여 발생하는 수신설비 미비의 문제는 건물에 대한 소유권의 특성상 건물 소유주가 건물 유지 및 보수 차원에서 문제를 해결해야 한다.

<표 4-6> 수신장애의 유형에 따른 개선주체

수신장애의 원인	개선주체	근거법령
자연적 원인	KBS	방송법 제44조[39]
	지상파 방송사	디지털전환 특별법 제13조
인위적 원인	장애원인 건축물의 소유주	전파법 제36조[40]
디지털 방송 수신설비 미비	수신설비 소유주	소유권의 특성

수신환경 개선 주체와 더불어 수신환경상의 문제를 해결하기 위한 절차 또한 수신장애 원인에 따라 상이하다. 자연적 난시청의 경우에는 지상파방송사가 방송보조국 설치 등을 통해 허가 방송권역 확보 및 난시청 문제를 해소해야 한다. 인위적 난시청은 수신장애를 일으키는 건축물의 소유주가 난시청 문제를 해소해야 하는데, 건축물 소유주에게 수신 장애의 빠른 해소와 개선에 대한 강제성을 부여하기 위하여 디지털전환 특별법에서는 수신환경 조사 결과

39) 제44조 (공사의 공적 책임)
② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

40) 제36조 (방송수신의 보호)
① 통상적으로 수신이 가능한 방송의 수신에 장애를 일으키는 건축물의 소유자는 해당 수신장애를 제거하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
② 제1항에 따른 통상적으로 수신이 가능한 방송의 기준은 방송통신위원회 고시로 정하고, 방송의 수신장애 제거에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

에 따라 방송통신위원회가 건축물 소유주 등 관련 사업자에게 수신환경 개선을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 전파법 시행령 제60조[41]에서는 수신 장애가 발생하는 지역의 주민 신고시에 건축물 허가기관의 장이 건축물 소유자에게 수신환경 개선을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 난시청 지역과 달리 단지 수신설비를 갖추지 못하여 수신에 문제가 발생할 경우에는 시청자가 안테나 등 수신설비를 설치하거나, 케이블 등 유료방송 매체 가입을 통해 수신환경을 개선하여야 하며, 법으로 규정한 특정 건물에 한하여 건물주에게 방송 수신설비 설치 의무를 부여하고 있다.

(3) TV 방송 수신설비 설치근거

현행 법령에 의해 TV방송 수신설비인 공시청설비를 건축물 소유자가 설치토록 의무화한 대상은 공동주택이다. 건축법 시행령 제87조[42] 및 주택건설기준 등에 관한 규정 제42조[43]는 1991년부터 공동주택에 한해 TV방송 수신설비인 공시청설비 설치를 의무화하고 있다. 주택법상 공동주택의 범위는 건축법

---

41) 제60조 (분쟁의 발생과 조정)
① 수신장애를 받는 지역의 주민(이하 "지역주민"이라 한다)은 해당 건축물의 허가기관의 장에게 수신장애 발생사실을 신고할 수 있다.
② 제1항에 따른 신고를 접수한 해당 건축물의 허가기관의 장은 소유자에게 이를 알려야 한다.
③ 소유자와 지역주민 간의 수신장애 제거에 관한 합의가 이루어지지 아니한 때에는 지역주민은 해당 건축물의 허가기관의 장에게 중재를 요청할 수 있다.
④ 해당 건축물의 허가기관의 장은 분쟁을 해결하기 위하여 적절한 조치를 하여야 하며, 필요한 경우 방송통신위원회의 협조를 요청할 수 있다

42) 제87조 (건축설비 설치의 원칙)
①~③ 생략
④ 건축물에는 방송수신에 지장이 없도록 공동시청 안테나, 유선방송 수신시설, 위성방송 수신설비, 에프엠(FM)라디오방송 수신설비 또는 방송 공동수신설비를 설치할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 건축물에는 방송 공동수신설비를 설치하여야 한다.
1. 「주택법」제16조에 따른 사업계획승인 대상 공동주택
2. 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상으로서 업무시설이나 숙박시설의 용도로 쓰는 건축물
⑤ 제4항에 따른 방송 수신설비의 설치기준은 방송통신위원회가 정하여 고시하는 바에 따른다.

43) 제42조 (방송수신을 위한 공동수신설비의 설치 등)
① 공동주택에는 방송통신위원회가 정하여 고시하는 바에 따라 텔레비전방송·에프엠(FM)라디오방송 공동수신안테나 및 그 부속설비와 종합유선방송의 구내전송선로설비를 설치하여야 한다.
② 공동주택의 각 세대에는 제1항의 규정에 의한 텔레비전방송 및 에프엠(FM)라디오방송 공동수신안테나와 연결된 단자를 2개소 이상 설치하여야 한다. 다만, 세대당 전용면적이 60제곱미터 이하인 주택의 경우에는 1개소로 할 수 있다.

시행령에서 정의한 공동주택 중 아파트, 연립주택, 다세대주택만을 의미하며 공동주택 중에서도 기숙사는 공시청설비 설치의무 대상에서 제외된다. 또한 공동주택이 아닌 단독주택, 제1, 2종 근린생활시설, 공공시설 등도 공시청설비 설치 대상이 아니다.

(4) TV방송 공시청설비의 구성

TV방송의 공시청설비는 안테나, 수신신호 장치함, 주전송 장치함(H/E), 층별 장치함, 세대 단자함 등의 조합으로 구성되나 공동주택에 따라 그 조합내용에 차이가 있을 수 있다. 이 중 안테나는 지상파 아날로그/디지털TV 방송 및 에프엠 라디오방송의 신호를 수신할 수 있도록 여러 안테나를 조합하여 설치하여야 하며, 주전송 장치함(H/E)은 안테나로부터 수신된 전파를 품질 손상 없이 시청자들에게 전송할 수 있도록 분배기, 신호처리기, 혼합기, 증폭기 등으로 구성되어 있다.

1992년 이전에는 별도의 공시청설비에 대한 설치기준 없이 공동주택에 공시청설비 설치를 권고하였으나, 2003년 3월 공시청설비 설치기준인 텔레비전 공동 시청 안테나 시설 등의 설치기준에 관한 규칙이 제정됨으로써 사실상 공시청설비 의무화가 시작되었다. 공시청설비를 통해 시청 가능한 매체 또한 1992년 이전에는 아날로그 지상파 TV에 제한되다가 1992년부터 종합유선방송의 시청 또한 가능토록 종합유선선로설비에 대한 설치 의무의 수준을 높여가고 있다. 그러한 흐름에 따라 1993년 이후 종합유선방송 선로설비와 공동배선이 가능하도록 규정하였으며, 2000부터 2003년 사이에는 아날로그 지상파 TV(MATV)와 종합유선방송(CATV)의 분리배선이 원칙이나 세대별로 장치함이 설치되어 있고 예비배선이 있는 경우 공동배선 가능하며, 2004년부터 2007년에는 유선방송국 설비 등에 관한 기술기준 개정을 통해 장치함까지 MATV와 CATV를 분리배선하도록 하였으며, 마지막으로 2008년부터 현재는 방송공동수신설비의 설치기준에 관한 고시 개정을 통해 MATV/CATV 분리배선 구간을 세대단자함까지로 강화하여 설치토록 규정하고 있다.

(5) 디지털방송 수신방법

디지털 방송을 수신하기 위해서는 UHF 실내·외 안테나가 필요하며, 이 설비가 갖추어지지 않았을 경우에는 시청자는 케이블 및 위성방송 등 유료방송 가입을 통해 디지털방송을 간접 수신해야 한다. 단독주택에서는 직접 수신을 위해 UHF 실내·외 안테나만을 갖추면 되지만, 공동주택의 경우에는 UHF 안테나 외에 증폭기, 분배기, TV단자를 포함한 공시청설비가 필요하다.

위의 경우 각 가정에서는 디지털 TV를 소유하고 있거나, 아날로그 TV를 디지털 컨버터에 연결하여 주어야 지상파 사업자의 디지털방송을 시청할 수 있지만, 케이블 및 위성방송 가입자는 디지털TV 소유 유무와 관계없이 디지털방송을 시청할 수 있다.

2) 디지털방송 수신환경 현황

디지털 방송을 위한 송신 환경은 2001년 10월 수도권 내 디지털TV방송을 개시한 이래로 2004년 7월에는 광역시, 2005년 12월에는 도청소재지, 그리고 2006년 7월에는 전국으로 디지털 방송을 확대 실시하고 있다. 현재 총 63개의 전국 방송국들은 디지털 송신 설비를 완료하였으나, 총 1,061개의 방송보조국은 2009년 6월 기준 16.1%만 디지털로 전환된 상태이다. 이에 따른 전국의 디지털TV방송 커버리지는 86.6%로, 아날로그TV방송의 96%에 비해 낮은 상황이다(KBS 1TV, 2008년 12월 기준). 디지털방송의 송신 부분은 방송보조국의 송신 수준을 2012년까지 현재 아날로그TV 방송의 커버리지(96%) 수준으로 확대할 계획이며, 2012년 이후에는 현재 아날로그의 커버리지 수준을 초과할 만큼의 디지털TV방송 커버리지 확대를 위해 방송보조국의 추가 구축이 필요하다.

우리나라의 전체 TV 수신가구 1,845만 세대 중 21.4%는 지상파TV를 직접수신하고 있으며, 나머지 78.6%는 케이블, 위성 등 유료방송을 통해 지상파TV를 간접수신하고 있다. 이 중 산간·오지 등 자연적 난시청의 이유로 지상파TV방송 직접수신이 어려워 수신료를 면제받는 가구가 2009년 5월 기준 약 64만 가구에 이른다.[44)]

뿐만 아니라 난시청 지역에 속하지 않은 지역에서도 전체주택의 70%이상이 TV방송 수신 설비가 노후해 DTV 수신 설비는 갖추지 못하였거나, 갖추었다고 하더라도 훼손되는 등 전반적으로 DTV 수신환경이 미비한 상황이다.

2008년 12월 기준 우리나라의 기초생활수급자는 약 153만 명(85.4만 가구)으로 수급자의 대부분은 노인, 장애인, 모자·부자가구 등 취약계층 세대이다. 이들 중 93.6%는 아날로그TV를 보유하고 있으며, TV구입비용 부담으로 인해 향후 디지털TV 구입의향은 48.4%로 조사되었다. 또한 수급자의 20.9%는 지상파TV방송을 직접수신하고 있으며, 79.1%는 케이블 TV, 위성 TV 등 유료로 TV를 시청하고 있는 것으로 조사되었다.[45]

낙후·오지 지역의 경우, 자연적 난시청과 유선방송 설치기피 등으로 TV방송 수신이 불가능한 절대난시청 가구가 2만 9천 가구에 이른다. KBS는 난시청 해소를 위해 이 중 일부 지역을 대상으로 아날로그 TV 시청용 마을 공시청시설을 설치, 운영하고 있다. 그 외 공동수신이 어려운 지역의 절대난시청 가구는 위성방송을 통해 TV를 간접수신하고 있다.

공시청설비가 필요한 공동주택의 경우, 시설 노후 또는 불량, 케이블 TV와 같은 유료방송 시청의 이유로 공시청 안테나 TV설비를 사용하지 않는 가구의 비율은 43%에 이른다. 현재 공시청 설비를 이용하는 공동주택 가구마저도 디지털 전환에 따른 주파수 대역변경(VHF→UHF), 채널 배치 등으로 설비에 이상이 있어 디지털 방송 시청에 곤란을 겪고 있다. 또한 디지털방송 개시('03년) 이전 시공된 국민임대주택은 아날로그 공시청설비만을 갖추고 있어 디지털TV 방송 수신을 위한 관련 장비의 교체가 필요한 실정이다.

3) 디지털 방송 수신환경의 문제점

(1) 아날로그 방송과는 다른 디지털방송 난시청지역 발생

디지털방송은 기술적 특성으로 아날로그방송에 비해 적은 수의 방송보조국

44) 방송통신위원회, 방송산업 실태조사보고서, 2009 참고
45) 한국전파진흥협회, 2009년 저소득층 TV시청행태조사 참고

과 낮은 출력을 사용하여 비슷한 방송권역을 커버한다. 따라서 방송출력의 효율이 좋아 난시청 지역이 줄어들 여지가 있으나 디지털 방송보조국이 현재와 같이 아날로그 방송보조국에 비해 현저히 부족한 상황에서는 난시청 지역이 오히려 늘어날 가능성이 있다. 또한 현재 임시 주파수대역을 사용하고 있는 디지털방송용 채널의 경우에는 방송통신위원회의 주파수 재배치 계획에 따라 기존 디지털방송(보조)국의 송신환경에 변화가 생길 가능성이 있다.

이러한 상황변화에 따라 2012년 아날로그방송 종료 이후에는 아날로그방송의 난시청 지역과는 다른, 새로운 디지털방송 난시청 지역이 발생할 우려가 있다. 또한 디지털방송 난시청 지역에 대해 아날로그방송 종료 이전에는 그 여부를 확정적으로 판단하기 어려우므로 현재로서는 난시청 해소 정책 추진이 곤란한 상황이다.

(2) 공동주택의 공시청설비 노후・훼손

우리나라는 2005년 현재 전체 주택 중 65.2%가 아파트, 연립주택 등 공동주택으로 다수의 국민이 공동주택에 거주하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 공동주택의 경우 공시청설비를 의무화하여 단독주택에 비해 개별 가구당 디지털방송 수신 장비 설치에 대한 부담이 낮으나, 디지털 수신이 불가능한 공시청설비를 갖춘 공동주택이 많아 공동주택 거주민 역시 디지털방송 수신에 곤란을 겪고 있는 실정이다.

디지털 수신 불가능의 원인은 디지털방송의 주파수 대역인 UHF 대역의 방송신호를 수신 못하는 공시청설비가 존재하는 것으로, 지상파 DTV 수신환경 실태조사에 의하면 수도권 240개 아파트 단지 중 17%(41개 아파트)만이 디지털방송 수신이 가능한 것으로 나타났다.

또한 공시청설비에는 UHF 대역 전체 채널수신이 가능한 가변형과 고정채널만 수신가능한 고정형이 존재하는데, 고정형 공시청설비의 경우 방송통신위원회의 주파수 채널 재배치계획에 따라 디지털방송 채널이 변경될 경우 디지털방송 수신이 불가능하여 향후 추가적으로 디지털TV 시청이 어려운 가구가 생길 우려가 있다.

4) 수신환경 관련 법제도 정비

수신환경 개선 사업이 원활하게 이루어질 수 있도록 법령 및 제도의 정비도 또한 뒷받침되어야 할 것으로 보인다. 구체적으로는 일정규모(300세대) 이상 공동주택의 관리사무소에는 자체 기술 인력을 보유하거나 전문적인 정보통신 공사업체에 위탁 관리하여 공시청안테나(*Master Antenna Television*, MATV)를 유지 보수하도록 의무화하는 제도 등을 고려할 수 있다.

또한 수신환경 개선의 의무를 다하지 않은 건축주에 대해 정부가 조치를 요청할 수 있도록 방송통신위원회에 수신장애에 대한 강제조정권을 부여하는 방안도 고려할 수 있다. 즉, 현재 수신장애에 대해 주민이 신고할 경우 허가기관의 장이 건축주에게 조치를 취하도록 요구할 수 있는 전파법 시행령 제38조를 개정하여, 조치에 불응하는 건축주에게 허가기관의 장이 빠른 수신환경개선을 위한 처분을 내릴 수 있도록 하는 방안을 입법화할 필요성이 제기된다.

그리고 공시청설비 설치 의무화 및 사용 전 검사를 수행하고 있지 않아 디지털방송 수신환경이 열악한 19세대 미만의 소규모 공동주택에 대해 사용 전 검사를 의무화할 수 있는 법률안 마련도 고려할 수 있다. 현행 건축법시행령 제87조 4항은 19세대 이상의 사업계획 승인대상 공동주택, 5천 제곱미터 이상의 업무시설이나 숙박시설에 대해서만 공시청설비 설치를 의무화하고 있다. 이와 관련된 법령을 19세대 미만의 공동주택까지 포함할 수 있는 내용으로 대상을 확대 적용한다면 도심 내 인위적 난시청 지역 감소를 촉진할 수 있을 것으로 보인다.

더불어 특정 지역의 시청을 해소하기 위해 설치하는 소출력 동일채널 중계기에 한해 허가제를 완화하는 법령 및 제도의 보완이 필요하다. 현재 모든 방송국 및 방송보조국은 전파법 제21조 및 제34조에 따라, 방송통신위원회의 허가가 있어야 개설 가능하며, 이에 따라 소출력 동일채널 중계기도 허가를 받고 사용하여야 한다. 그렇지만 특정지역 난시청을 해소하기 위해 설치하는 소출력 동일채널 중계기에 한해 인접채널간의 간섭 등 기술적 검증을 수행한 후, 허가가 아닌 신고만으로도 설치가 가능하도록 규제를 완화할 수 있다. 단, 무선국의 대상을 지상파텔레비전방송사업자로 한정하고, 설치 목적, 주파수 및 공중선전력을 명확히 법령에 기재하여 무분별한 중계기 설치를 막을 수 있다.

Ⅴ. 디지털 전환 이후 법·제도 개선방안

1. 디지털 전환 이후 법제 개선의 배경

1) 법제 개선의 필요성

향후 미디어의 미래에 대비한 법제 개선은 디지털 전환 이후 새로운 경쟁구도에 대한 대응, 시청자와 이용자의 이익 증진, 방송의 공공성 확립과 민주주의 구현 등을 고려하여 이뤄져야 한다.

첫째, 새로운 경쟁구도의 등장으로 인한 법제적 쟁점이 대두될 수 있다. 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 단에서의 디지털화로 인해 다양한 미디어 사업자들이 등장하면서 미디어 시장 구조가 변화하고 있다. 이미 온라인 미디어가 대체 미디어로 부상하고 있으며, 스마트폰 등 모바일 미디어가 방송 시장에 진입, 경쟁을 심화시키고 있다. 또 스마트TV의 등장으로 향후 미디어 시장은 구조적 경쟁구도의 변화가 불가피하다. 그러나 새로운 환경에 능동적으로 대비할 수 있는 법적 제도는 아직 마련되지 않고 있다. 따라서 이들 신규 서비스 및 새로운 환경을 법·제도적으로 포괄할 수 있는 방안에 대한 쟁점이 대두된다.

둘째, 시청자와 이용자의 이익 증진 차원에서 법적 쟁점이 발생할 수 있다. 미디어의 종류가 다양해지고 콘텐츠의 수가 증가하면서, 시청자들의 정보접근 가능성이 증대하기는 하나, 시청자별로 그 접근 정도의 격차가 발생하고 있으며, 이는 민주주의 원리에도 부합하지 않는 것이다. 하지만 법·제도적으로 디지털 디바이드의 해소를 위한 명확한 지원방안이 마련되어 있지 않다. 따라서 디지털 전환이 완료되면, 디지털화에 따른 혜택보다 문제점들이 상당부분 노출될 것으로 보인다. 결국 디지털 전환 이후의 시청자 복지를 제고하는 방향으로 관련 법제가 개선될 필요가 있다.

셋째, 방송의 공공성 확립과 민주주의 구현을 위한 법적 쟁점을 고려할 수 있다. 디지털화에 따른 미디어 시장의 구조적 변화는 결국 상업성과 공익성의 충돌을 야기한다. 산업진흥을 위해 법제가 개선될 경우, 방송의 공익성은 사라질 수 있으며, 지나친 공익성의 추구는 산업발전을 저해하는 요인이 되기도

한다. 따라서 상업적 성과와 공익성의 적절한 조화가 이루어질 수 있도록 관련 법제가 개선될 필요가 있다.

2) 법제 개선의 방향

(1) 산업 진흥

플레이스시프트(*place-shift*), 타임시프트(*time-shift*), 스마트TV 등의 등장으로 새로운 경쟁구도가 형성되고 있다. 이에 다라 기존 다채널방송사들은 수직적 계열화 추진, 원소스멀티유즈(*One Source Multi Use*; OSMU) 강화, 정부 규제를 이용하는 대응 등을 통해 대응하고 있다.

산업진흥을 위해서는 저작권 제도의 개선이 요구된다. 저작권자의 지배권에서 보상청구권으로의 전환, 저작권 집중관리제도의 확대, 강제허락제도 등을 고려해야 한다. 영국의 <디지털 브리튼(*Digital Britain*)> 보고서는 영국 정부가 인터넷서비스사업자(*Internet Service Provider*; ISP)들로 하여금 저작권의 침해 방지를 위한 의무를 부담하게 하는 등의 업무를 Ofcom이 담당하도록 하는 방안을 제시하고 있다. 또한 저작권의 공정 이용의 범위를 확대 내지는 조정하는 방안에 대한 필요성도 본 보고서에서 지적되고 있다. 이에 저작권 이용자의 권리와 저작물을 이용하는 산업이 이익간의 균형이 모색되는 방향에서 재조정을 목표로 하는 전략이 구체적으로 추진되고 있다. 그 일환으로 저작물의 권리인정기간이 상당히 경과한 저작물이나 저작권자를 판별하기가 너무 복잡한 저작물, 이른바 저작권 미확인 저작물(*Orphan works*)에 대해서는 정부가 저작권 이용허가를 발부하는 방안도 검토되고 있다. 오프라인에서의 저작권 침해와 온라인에서의 침해에 대한 형사처벌의 정도를 동등한 수준으로 조정하는 방안도 검토되고 있다.

FCC <전국 브로드밴드 계획(*National Broadband Plan*)>에서 게이트웨이 관리에 대해 다루고 있다. 모든 다채널방송사업자(*Multichannel Video Programming Vendor*; MVPD)들이 2012년 12월 31일 이전 또는 그 때부터 새로운 가입자 또는 기존의 셋톱박스를 교체하는 가입자의 댁내에 설치하는 게이트웨이의 기

술표준은 FCC와 협의하여 산업표준설정(*industry standard-setting*) 기관에 의해서 정해져야 된다. 게이트웨이 기기는 단순하고 저렴하여야 하며 가전사들이 MVPD의 통신망과 독립된 통신망 또는 제3자의 통신망으로터 콘텐츠에 접근할 수 있는 기기를 개발, 판매 및 지원하는 것이 허용되어야 한다. 게이트웨이 기기는 MVPD의 요구에 의해서 그 기기의 인터페이스가 제한되도록 되어서는 안 된다. 시청자가 기존의 텔레비전 및 인터넷만이 아니라 무한한 선택의 범위 내에서 콘텐츠를 접근할 수 있도록 게이트웨이 기기가 제작되어야 한다.

(2) 이용자 보호

시청자의 위상의 변화로 미디어를 중심으로 거대한 경제관계가 형성될 뿐 아니라 그와 병행하여 또는 그를 대체하면서 일종의 공동체적, 혹은 시민사회적 관계가 구축되고 있다. 이에 따라 방송서비스 규제의 방향에도 변화가 요구된다. 종래 발언자 즉 언론매체의 소유자 내지는 운영자(편집인)를 중심으로 바라보았던 언론의 자유에 관한 법리를 시청자의 입장에서 선택하여 듣고 판단하고 말할 수 있는 자유라는 의미에서의 표현행위의 법리로 전환할 필요성이 대두되고 있다. 사상의 시장에서 다양한 견해들이 '거래'될 수 있는 환경의 형성을, 정부는 공급자(즉 매체소유자)의 측면에서 판단하고 규율할 것이 아니라 수요자(시청자)의 접근가능성이라는 측면에서 논의하는 것이 필요하다.

미국의 미디어 미래 사례를 보면, 디지털 미디어에서 적절한 규제의 방향은 사상의 자유시장원리에 입각한 규제다. 정부가 공공의 이익을 규정하는 것은 60년대에 실패한 모델이다. 방송사는 시청자가 무엇을 원하는지를 항상 주시하고 있다. 따라서 방송사에 대한 규제는 불필요하다.

이와 관련하여 미국의 <민주주의 공동체의 정보수요에 관한 나이트위원회 보고서(*The Knight Commission on the Information Needs of Communities in a Democracy*)>를 참고할 필요가 있다. 이에 따르면, 시청자가 원하는 정보는 경쟁구도 하에서 더 활발하게 유통될 가능성이 크다는 것을 미국의 역사가 입증하고 있다. 정부는 중립적인 규제를 택하는 것이 적절하다. 고등교육기관이나 비영리 기구들을 정보의 공유 및 전달의 허브로서 작동하고, 정부가 갖고 있는 정보에 대한 접근성을 높여야 한다. 지역사회, 또는 공동체 사회의 정보공

유, 전달의 생태계를 평가할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 개인이 각종 미디어를 통해서 정보에 접할 수 있는 능력을 신장시킬 수 있게 하는 정책이 필요하다. 브로드밴드 격차(*broadband gap*), 리터러시 격차(*literacy gap*), 참여 격차(*participation gap*) 등이 극복되어야 한다.

(3) 방송의 공공성, 공익성 확보

미국의 디지털방송공익성자문위원회 보고서(*Charting the Digital Broadcasting Future, Final Report of the Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters*)>는 비록 디지털 방송 개시 이전에 나온 것이지만, 방송의 공공성, 공익성과 관련하여 여전히 참고할 만한 가치가 있다.

디지털방송사는 공익 관련 활동내역을 분기별로 공개한다. NAB(*National Association Broadcasters*)는 공익기여를 위한 자발적인 규약(c*ode of conduct*)를 수립한다. 디지털방송사의 지역사회기여, 장애인의 접근성 강화, 공익 프로그램 편성, 디지털방송의 케이블방송에 의한 의무재전송(*must carry*) 등에 대해 FCC가 최소한의 기준이라도 제정・집행해야 한다. 공영방송이 데이터방송을 학교에 송출하는 등 디지털방송을 통해서 교육에 기여할 수 있도록 정부가 재원을 조성하여야 한다. 또한 지역별로 6MHz의 주파수를 교육용 방송채널을 위해서 지정하여야 한다. HD채널을 1개 운영하는 의무에 대한 대가로 방송사들에게 디지털방송용 채널을 부여한 것인데, 방송사들이 멀티캐스팅을 하는 경우에는 주파수 사용에 대한 대가 등을 회수하는 방안, 채널 중의 하나를 공익 채널로 운영하는 방안, 또는 채널 중의 하나를 제3자에게 부여하는 방안 등을 정부나 의회가 고려하여야 한다. 현행 선거법 및 관행상 정치인들이 겪는 선거비용의 절감을 위해서 정치 또는 선거 관련 보도나 방송 시간을 늘려야 한다. 재난방송을 디지털방송 및 수단을 효율적으로 활용하여 실시하는 방안을 디지털방송사가 강구하여야 한다. 디지털프로그램에 대한 장애인의 접근성을 강화해야 한다. 디지털방송기술을 활용하여 방송의 다양성에 기여하기 위한 방안을 방송사들이 강구하여야 한다.

2. 디지털 전환 이후 방송규제 원리

1) 방송 시청권

표현의 자유에 수반되는 권리가 들을 권리라는[46] 논리가 전개되어 왔다. 표현의 자유는 그 표현을 들을 수 있는 사람이 없으면 의미가 없다는 명제를 전제로 한다. 미국의 대법관 브레넌(*Brennan*)은 들을 사람이 없는 표현의 자유는, 사상의 자유 시장에서 팔려는 사람은 있으나 사려는 사람은 없는 것과 같은 것이라서 아무 의미없는 것이라고 주장한다.[47] 그러한 논리는 미국의 경우에 레드 라이온(*Red Lion*) 방송 판결에서도 채택된 바 있다. 동 판결문에서 법원은 방송사업자가 갖는 권리는 헌법상 권리는 아니며, 아울러 방송 주파수를 사용할 권리를 갖는 자는 타인을 배제하고 주파수를 독점할 헌법상 권리를 갖는 것도 아니라고 판시하고, 수정헌법 제1조는 공중 방송에서 주요한 역할을 하는 것은 분명하지만, 시청자의 권리도 상당히 중요한 것이라고 지적하였다.[48] 아울러 법원은 일반 대중은 사회적, 정치적, 인종적, 도덕적 문제에 대해서 적절히 접근할 수 있는 권리를 가지며 그 권리는 의회나 FCC에 의해서 침해되지 않도록 헌법에 의해서 보호를 받는 것이라고 판시하였다.

이와 같이 미국의 경우에 표현의 자유의 파생적 권리로서 들을 권리가 판례를 통해서 인정되어 왔고, 레드 라이온 방송 판결은 방송에서의 들을 권리, 즉 시청권을 인정하였다. 그러나 정부가 그러한 시청권을 보호하여야 할 의무를 부담하는가에 관련하여 미국의 경우 판례는 없다. 오히려 반대로 많은 판례는 알권리를 침해하지 말아야 할 정부의 의무에 대한 것이었다. 표현의 자유는 헌법에 의해서 보호되는 권리이지만, 타인의 표현을 들을 권리는 그렇지 않아서 소송을 통해서 그 권리가 인정되어 왔다고 볼 수 있다.[49]

---

46) 관련 판례로는 Bd. of Educ. v. Pico, 457 U.S. 853, 867 (1982) ("정보를 들을 권리는 헌법에 의해서 보호되는 표현과 언론의 자유에서 파생되는 고유한 권리다." ; Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479, 482 (1965) ; Thomas v. Collins, 323 U.S. 516, 532 (1945); Arlene Bielefield & Lawrence Cheeseman, Library Patrons and the Law 33 (1995)

47) Lamont v. Postmaster Gen., 381 U.S. 301, 308 (1965) (Brennan, J., concurring).

48) 판결문 3면, "People as a whole retain their interests in free speechby radio and their collective right to have medium function consistently with ends and purposes of First Amendment; it is right of viewers and listeners, not right of broadcasters, which is paramount."

49) Tom Bennigson, Nike Revisited: Can Commercial Corporations Engage in Non-Commercial

앞서 인용된 레드 라이온 방송 사건에서도 법원은 시청권을 헌법상의 권리로 인정한 것은 아니다.[50] 동 판결에서 법원은 선거 후보자에 대해서 행해진 특정 발언이나 공격에 대해서 해당 후보자에게 알려주고 그에 대응할 기회를 방송사가 제공하는 행위를 정부가 보장하는 규제가 시청권을 위해서 필요한 것이라고 해석하였고, 그 결과가 FCC의 공정성 규제가 합헌이라고 판시하였다. 그러나 그것은 헌법에 의해서 요구되는 것이라기보다는 헌법에 어긋나지는 않는다는 판시였다.[51]

그러한 법원의 태도는 다른 판례에서도 견지되어 왔다. 연방 공직자 선거에서 후보자들에게 적절한 방송기회를 부여하지 않는 행위를 수차례 반복한 방송사업자에게 대해서 재허가 과정에서 FCC가 벌금을 부과한 사례가 있었다. 방송사가 제기한 소송에서 법원은 후보자들에게 적절한 방송기회를 부여할 것을 규정한 법령은 합헌이나, FCC의 권한이 헌법상 권한은 아니라고 판시했다.[52]

우리나라의 경우에도 방송의 시청권에 관한 논의가 지속되어 왔다. 방송법은 한국방송공사가 자연적 난시청을 극복하여 방송신호가 수신될 수 있도록 노력할 것을 규정하고 있다. 그러나 타 방송사업자의 경우에는 방송법이나 전파법에 방송의 송출권 및 방송서비스 사업권은 규정되어 있으나, 방송신호의 수신을 보장할 의무를 규정하고 있지는 않다. 이는 미국의 판례와도 일치한다. 즉 우리나라의 경우에도 방송의 자유는 보장되나, 그 실현을 위한 권리로서 필요한 들을 권리, 즉 시청권은 법에 의해서 보장되지는 않는다. 구체적으로 살펴보면 전파법은 자연적 장애가 아닌 인공적 장애의 경우에 수신 장애를 겪은 자, 즉

Speech?,
39 Conn. L. Rev. 379, 420 (2006)

50) "Broadcasting licensee has no constitutional right to hold license or to monopolize radio frequency to exclusion of fellow citizens; government may, consistent with First Amendment, require licensee to share frequency with others and conduct themselves as proxy or fiduciary with obligations to present views and voices which are representative of community and which would otherwise by necessity be barred from air waves"

51) Tom Bennigson, 전게 논문

52) the Court of Appeals rejected petitioners' First Amendment challenge to § 312(a)(7) as applied, reasoning that the statute as construed by the Commission "is a constitutionally acceptable accommodation between, on the one hand, the public's right to be informed about elections and the right of candidates to speak and, on the other hand, the editorial rights of broadcasters." Id., at 389, 629 F.2d, at 25. In a concurring opinion adopted by the majority, id., at 389, n. 117, 629 F.2d, at 25, n. 117, Judge Tamm expressed the view that § 312(a)(7) is saved from constitutional infirmity "as long as the [Commission] ... maintains a very limited 'overseer' role consistent with its obligation of careful neutrality ...."

피해자와 원인을 제공한 자, 즉 가해자간의 분쟁 조정에 대해서 간략히 규정을 하고 있으나, 방송사업자가 조치를 취할 의무는 규정되어 있지 않다. 따라서 시청권은 시청자가 청구할 수 있는 권리이지만, 그 청구의 대상은 방송사업자가 아니며, 장애 원인을 제공한 자이다.

이에 반해서 방송사업자의 공익성, 공공성 의무에 근거해서 동 사업자가 시청권을 보장하여야 할 의무를 부담한다는 주장이 제기되기도 한다. 실정법상으로는 지상파 방송사의 의무는 시청자를 차별하거나 배제하지 않는 것이지, 시청권을 보장하는 것은 아니다. 그러나 방송사의 공익성 의무에서 그러한 의무를 추출하는 것은 그러한 실정법상의 의무 관계와 부합하지 않으므로 논란의 여지가 남아있다.

방송의 디지털 전환에 따라서 지상파 방송의 직접 수신률을 높이기 위해서 정부의 재정적 지원을 요구하는 방송사와 정부간의 논쟁은 방송사의 이와 같은 실정법에 따른 의무와 관념론상의 의무간의 갈등에서 기인한다.

2) 희소성 원리에 대한 논쟁

방송서비스에 대한 규제 원리의 하나인 주파수의 희소성 원리가 방송의 디지털 환경에서도 타당한가에 대해서는 논란이 지속되어 왔다. 미국의 경우 방송사의 표현의 자유 침해에 관한 판결은 사법부의 판단을 보여주고 있다. 최근의 것으로는 2009년에 대법원의 Fox방송사 대 FCC 사건 판결이다.

사건의 배경은 다음과 같다. 2002년 가요 시상식에서 한 가수가 욕설을 퍼부어 해당 방송사인 폭스는 연방통신위원회(FCC)에서 25만달러(약 2억9000만원)의 과징금 징계를 받았고, 미식축구 축하공연에서 재닛 잭슨 가슴 노출 사건으로 CBS는 55만달러(약 6억3500만원)의 벌금을 물기도 하였다. 파시피카 재단(*Pacifica Foundation*) 사건에서 법원은 음란물에 대한 FCC의 규제권을 인정한 이래, 이른바 골든글로브 규칙에서 FCC는 저속한 표현을 단 1회만 사용하여도 행정처분이 부과될 수 있다는 입장을 정립하였다. 그러나 제2항소심법원은 FCC의 처분은 위법하다고 판결하였다. 2009년 대법원은 단 한차례의 저속한 용어의 사용을 처벌하는 FCC의 새로운 기준이 재량의 남용은 아니라고

판결하였다. 대신에 그러한 처분기준의 합헌성에 대해서는 하급심의 결정을 존중하였다. 2010년 7월 13일 제2항소심법원은 FCC의 처분기준은 예측가능성을 주지 않으며, 과도하다는 점을 이유로 하여 FCC의 처분기준을 담고 있는 규칙이 위법이라고 판결하였다. 법원은 FCC가 헌법상의 권리에 대해서 규칙을 만들 수 없다는 결정을 하는 것이 아니라 FCC의 조치가 (표현의 자유에 대한) 헌법상의 엄격성 기준을 위반했다는 결정을 한 것이라고 판시하였다. 즉, 표현의 자유를 위축시키는 결과를 가져올 수 있는 조치이며, 그 구체적인 위법성의 근거는 예측가능성 및 과도성이다.

2009년도에 대법원 판결에서 반대의견을 낸 토마스 판사는 레드 라이온 방송 사건과 파시피카 재단 사건은 매체가 희소성을 갖는다는 특성에 근거해서 표현의 자유에 대한 제한을 합헌이라고 판결한 것인 바, 그렇다고 해서 표현의 자유 원칙의 적합 기준에 대한 판결이 미래에도 지속될 것이라고 생각하는 판결은 아닐 것이라고 전제한다.

또한 이 사건에서도 1심순회법원은 희소성 원리가 더 이상 유효하지는 않다고 전제하면서도 그것을 명시적으로 거부하는 논리에 기초해서 판결하지는 않았다. 이는 하급심 법원이 대법원 판결에서 나타난 원리 그 자체나 원리의 유용성을 거부하는 것은 적절하지 않다는 관행에 따른 것이기도 하다. 실례로 법원들은 원고측, FCC 또는 방송사등이 희소성 원리의 부적절성을 제시하여도 이를 판정하지 않은 사례들이 다수 존재한다. 프로메테우스 라디오 프로젝트(*Prometheus Radio Project*) 사건에서 법원은 신문방송 교차소유규제 완화론측의 주장을 거절하였다. 법원은 대법원의 결정을 따라야 하는 것은 아니지만, 방송 이외의 미디어가 늘어났다는 사실에 기인해서 방송에서의 희소성이 줄어든 것은 아니라고 판시하였다.[53] 전미방송위원회(*National Citizens Committee for Broadcasting*; NCCB)가 라디오 텔레비전 방송사와 일간지 신문사가 공동체나 지방 등에서 겸영할 수 있도록 규제완화를 요구하는 소송에서 법원은 희소성 원리를 인정하였다.[54]

---

53) Even were we not constrained by Supreme Court precedent, we would not accept the Deregulatory Petitioners' contention that the expansion of media outlets has rendered the broadcast spectrum less scarce. In NCCB, the Court referred to the "physical scarcity" of the spectrum-the fact that many more people would like access to it than can be accommodated. 436 U.S. at 799, 98 S.Ct. 2096. The abundance of nonbroadcast media does not render the broadcast spectrum any less scarce.

이와 같이 방송서비스에 대한 규제 논거로서의 주파수 희소성 논거는 사법적 판단에 있어서 아직은 유효한 기준으로 작동한다.

3) 방송의 영향력 변동에 관한 논의

방송의 디지털화를 통한 다채널, 다매체화는 기존의 방송사들의 영향력을 감소시킬 것이므로 방송서비스의 규제 원리의 변동이 필요하다는 논의가 지속되어 왔다. 그러나 미국의 여러 판례들에서 사법부는 그것을 받아들이지 않고 있다.

방송의 영향력을 규제의 원리로 설정한 판례는 파시피카재단 대 FCC 사건이다. 오후에 라디오방송을 통해서 송출된 녹음 프로그램의 선정성을 이유로 규제한 FCC에 대해서 방송사가 소송을 제기한 파시피카재단 대 FCC 판결에서 법원은 FCC의 규제를 합법이라고 결정하였다. 법원의 논거는 방송의 영향력이었다. 법원은 다른 매체와 달리 방송은 우리의 일상생활에서 아주 특이하게 존재하는 매체라서 표현의 자유에 대한 보장이 제일 완화될 수밖에 없다는 논거를 제시하였다. 법원은 방송이 우리 생활에 다른 매체와 달리 넓고 깊게 퍼져있다는 의미*(pervasive)*를 사용하였으며, 이를 국내 학계는 방송의 영향력이라고 번역하여 사용하고 있다. 이 판결에서 법원은 방송의 영향력을 다음과 같은 사례에 비유하고 있다. 시청자에게 선정적 내용을 방송할 것이라는 사전 예고를 하더라도 그 예고가 끝난 후에 라디오를 켠 청취자는 어쩔 수 없이 선정적 내용을 청취하게 된다. 또한 전화로 언어 폭력을 행사한 자의 경우도 같다. 언어폭력의 피해자가 전화를 끊었다고 해서, 가해자에게 면책 사유가 인정되는 것은 아니다. 방송은 그와 같은 이유로 면책성이 인정되지 않는 것이며, 그 영향력이 크다고 인정된다.

케이블방송의 경우에 이용자가 원하지 않는 채널이 텔레비전 수상기에서 방송되지 않을 수 있도록 통제할 수 있다는 점에서, USA 대 플레이보이 엔터테

54) "Government allocation and regulation of broadcast frequencies are essential, as we have often recognized. Id., at 375-377, 387-388, 89 S.Ct., at 1798-1799, 1805; National Broadcasting Co. v. United States, 319 U.S., at 210-218, 63 S.Ct., at 1006-1010; Federal Radio Comm'n v. Nelson Bros. Bond & Mortgage Co., 289 U.S. 266, 282, 53 S.Ct. 627, 635, 77 L.Ed. 1166 (1933); F.C.C. v. National Citizens Committee for Broadcasting", 436 U.S. 775, 98 S.Ct. 2096 U.S.Dist.Col.,1978. June 12, 1978, 22면

인먼트(*Playboy Entertainments*)[55] 판결에서 법원은 파시피카재단 사건과 동일한 논리를 적용해야 한다는 FCC 주장을 받아들이지 않았다. 법원은 케이블 방송의 경우에 지상파 방송이 보호받는 표현의 자유보다 더 넓은 범위의 자유를 보호받는 것이 합법이라고 결정하였다. 법원의 논거는 방송의 영향력에 대한 이용자의 통제 가능성에 있다.

커뮤니티TV(*Community Television, Inc.*) 대 로이시티(*Roy City*) 사건에서 법원은 그러한 통제 가능성의 의미를 파시피카재단 사건에서 다시 인용하면서 재해석하고 있다. 케이블과 위성의 가입자가 전체 시청가구수의 85%인 만큼, 지상파 방송과 마찬가지로 방송의 영향력 기준이 이 매체들에도 적용되어야 한다는 주장을 법원은 거부하였다. 법원은 시장의 유통정도, 점유비율, 즉 가입자의 수 자체가 방송의 영향력이라는 주장을 거부하였다. 법원은 파시피카재단 판결에서 방송의 영향력을 방송 규제 원리로 삼는 논거는 시청자의 통제력이 제한된다는 점에 있다는 것을 다시 확인하였다.

55) 529 U.S. 803 (2000).

3. 디지털 시대 시청자의 법적 지위와 권리의 변동

1) 시청자와 이용자 권리의 보호 필요성

시청자는 비판적 수용자로서 방송에 참여한다. 방송 액세스권을 둘러싼 논의가 그것을 내용으로 한다. 다른 한편으로는 시청자는 방송서비스에 능동적으로 참여한다. 디지털방송 환경에서 UCC가 그 대표적인 사례에 해당한다.[56] 이러한 능동적 시청자와 방송서비스 제공자간의 관계는 묵시적 또는 명시적 계약 관계에 의한다. 이러한 경우들에서는 시청자와 방송사간의 계약 관계가 존재하는 것이며, 정부의 역할이 그러한 계약을 사적자치의 영역으로 남겨두는가의 여부 및 정도에 따른 차이가 있다.

다음으로는 수동적 시청자는 유료방송서비스의 제공에 관한 계약에 의해서 서비스를 이용한다. 방송서비스를 제공받기 위한 공급 계약을 체결하는 경우는 종합유선방송, 위성방송 및 IPTV 등이 해당된다. 이들은 현재의 지상파 방송서비스와는 공급 형태가 다르다. 예컨대, 현재의 지상파 민영방송서비스는 무선국으로서의 방송국 허가를 받아 전파법 및 방송법의 규제 하에서 사업을 개시하고, 누가 시청하는가에 대해서 인식하지 않고, 즉 불특정다수에 대해서 방송신호를 실은 전파를 송신하고 있다. 따라서 방송서비스의 제공자와 그 시청자간의 법률관계에 관해서는 양자 사이에 민법상의 계약이 체결되었다고 볼 수 없음은 자명하다. 결국 시청자는 민영방송이 방송국허가인으로서의 권한에 기하여 행하는 방송을 사실상 시청하고 있는데 지나지 않는다는 것이 된다. 따라서 시청자는 계약법상 일반방송사업자에 대하여 당연히 어떠한 청구권도 가질 수 없다고 한다.

위의 경우와는 달리 공영방송의 경우는 시청자와의 법적 관계가 제정법으로 직접 규율되고 있어 다소 문제가 달라질 수 있다. 수신료는 공영방송 시청의 양에 관계없이 정액이며 공영방송의 업무에 관한 경비는 원칙적으로 수신료 이외에는 없는 점 등에 비추어보면, 실질적으로 수신료는 단순한 대가지불의

56) 다만 UCC가 방송서비스의 범주에 속하는가에 대해서 논란이 있겠으나, 그와 유사한 내용이나 형식의 프로그램이 증가하고 있다. 이는 비판적 수용자로서 시청자 제작프로그램의 방송사 강제 편성이 아니라, 프로그램 편성의 한 조류라고 생각된다.

의미가 아니라 공영방송의 유지경영을 위하여 충족되는 비용 분담적 성격을 갖는 것이라고 할 것이므로 이로부터 시청자의 지위가 도출될 수 있는지가 문제된다고 한다. 그러나 이로부터 바로 일정한 법개념이 해석론적으로 도출될 수 있는 것은 아니며, 단지 방송사업의 특수성에 비추어 공영방송에게 시청자의 의향을 적극적으로 수렴케 하거나 또는 어떤 방법에 의하든 그 참가를 인정할 의무가 있음을 전면적으로 부정해서는 안된다는 것이다.

이상과 같은 설명에 따르면 시청자는 적어도 방송국과의 관계에서는 어떠한 법적 지위도 갖지 못한다고 볼 수 있다. 단지 허가절차에서 일반 행정절차법에 따른 일정한 지위가 인정될 수 있지만 그 경우에도 청문절차 참여권 등이 보장되는데 그치며 직접 허가의 취소 등을 청구할 수 있는 지위는 없다고 한다.

이와 같이 종합유선방송서비스, 위성방송서비스 또는 IPTV 서비스는 계약에 의해서 제공된다. 이 계약은 근대 私法이 개인의 자기실현, 즉 私的自治의 주된 방식으로 설정한 契約의 형태로 이루어지며, 근본적으로 계약자유 이념의 엄정한 요구 안에 위치한다. 다만 소비자주권론에서 언급되고 있는 소비자의 권리의 보호 필요성과 방식에서와 같이, 시청자와 방송사간의 계약을 그대로 계약자유의 영역에 둘 것인가에 대해서는 정책적인 판단에 의할 것이다. 예컨대 시청자와 방송사가 코우즈가 말하는 가장 적은 거래비용을 들여서 자신들의 효용에 맞는 거래를 하는 것이 가장 효율적일 것이다. 그러나, 일반 소비자의 경우와 마찬가지로 시청자가 방송사에 비해서 정보와 협상의 상대력면에서 열등한 위치에 있다면, 계약자유의 영역에 대한 개입이 필요하다. 방송서비스의 공급에 관한 요금, 공급 조건, 해지 조건 및 이용자의 개인정보보호 등에 관한 계약내용에 대해서 정부가 약관인가를 통해서 개입하는 것이 필요하다. 현행 방송법이 종합유선방송, 위성방송 등의 유료방송의 이용약관에 대해서 인가제로 규율하는 것이 그러한 이유에서라고 설명된다.

2) 시청자의 권리 보호

오프콤은 시민과 시청자의 이익보호를 위한 역할을 담당한다. 사회공동체의 구성원으로서의 시민은 통신서비스를 향유하기 위해서는 시장에서의 계약을 통해 소비하게 되며, 그의 권리와 이익은 시장에서의 공정경쟁 기능이 담보됨

으로써 증진될 수 있다. 방송서비스의 경우에서도 시청자의 권리와 이익은 시장에서의 경쟁기능이 제대로 작동됨으로써 증진될 수 있다.

반면에 사회공동체의 구성원이 그 사회에서 살아가기 위해서 필요한 서비스이지만 시장에서의 거래를 통해서 확보할 수 없는 것들도 있고, 또한 그 사회 전체의 이익을 위해서는 사회공동체 구성원들의 참여가 필요한 서비스가 있다. 방송을 포함한 미디어서비스가 그 중의 하나이며 정부의 역할은 그 미디어에 시민들이 접근권을 갖도록 하는 것이다.

위의 두 가지 서비스는 서로 구별되는 것으로서 하나는 계약을 통해서 구입하는 것, 다른 하나는 사회 전체의 이익을 위해서 참여할 의무와 권리를 갖고 있는 것이다. 시장경쟁을 통해서 전자의 이익은 증진될 것이지만, 후자의 이익은 훼손될 수 있다. 그래서 양자 간에는 긴장관계가 있게 되고, 정부의 역할은 그러한 점을 고려하여 균형 있는 정책을 수행하는 것이다.

방송서비스는 사회 전체의 이익을 위해서 사회 구성원들이 소비하는 것이 필요한 재화에 해당한다. 왜냐하면 방송서비스는 긍정적 외부효과성을 갖는 것이어서 사회구성원들이 사회에 유익한 방송서비스를 소비하면 타인에게도 긍정적인 효과가 미치기 때문이다. 방송의 디지털 전환을 통해서 채널의 양이 많아지고, 디지털화된 콘텐츠의 접근성이 훨씬 더 용이해지는 만큼, 이러한 측면에서 방송서비스에 대한 접근성을 정부가 보장하여야 할 필요성이 더욱 증대된다.

4. 법제도 개선 방향

1) 시청자 이익 저해행위 개념의 법제화

(1) 시청자 이익에 관한 현행법 규정

전기통신사업법 제2조제1항 제2호는 이용자의 개념과 관련하여 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”라고 표현하여 이용자는 전기통신사업자와 계약을 맺었거나 계약을 맺으려는 자를 의미하고 있다. 결국 이용자는 계약 당사자를 의미하고 “이용자의 이익”이란 전기통신역무 계약을 통하여 얻게 되는 계약상의 이익을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 계약상의 이익은 제공자가 신의칙상 준수하여야 할 의무의 내용을 포함하고 있다고 간주된다.

아울러 전기통신사업법 제36조의3 제1항은 “…이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는…”이라고 규정하고, 같은항 제4호에서 “…전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는…”이라고 규정하고 있으며, 전기통신 사업법시행령 별표1 Ⅳ “이용자이익저해”에서 세부적인 행위유형을 열거하고 있다., IPTV사업법 제17조제1항은 “…공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위…”라고 하여 이용자이익과 이용자이익저해행위를 규정하고 있다.

방송법은 제3조(시청자의 권익보호)에서 “방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있고, 같은 법 제77조 제2항은 “방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경을 명할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제99조제1항제1호에서 “정당한 사유없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때”라고 규정하여 시청자의 이익을 명문으로 인정하고 있다.

법 제99조의 제1항에 따라 “정당한 사유 없이 방송을 중단”하는 것과 “시청자의 이익을 현저히 저해”하는 경우에 시정을 방송통신위원회는 시정을 명할 수 있다. 그러나 여기서 시청자 이익에 관한 명확성의 문제가 제기된다. 시청자의 이익저해의 개념이 명확하지 않다면 시정명령의 발동은 위법일 가능성이 크다. 따라서 시청자의 이익 저해를 소비자로서의 이익의 저해로 한정하는 것이 해당 시정명령의 위법성을 면하기 위해서 필요하다.

(2) 법제화에 따른 쟁점

시청자 이익저해행위를 규정함에 있어서 첫 번째 쟁점은 법령 체계내에서 타 법령과의 정합성을 찾는 것이다. 특히 중복 입법이 피해져야 한다. 예컨대, 전기통신사업법은 이용자 이익저해행위를 법제화함에 있어서 공정경쟁저해행위와 구분되는 구성 요소를 갖추고 있도록 설계하였다. 즉 이용자 이익저해행위와 공정경쟁저해행위가 법조문에서 나열식으로 표기되어 있다. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률은 제23조 제1항에서 “사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.”라고 규정하고 있다. 한편 전기통신사업법 과 인터넷멀티미디어 방송사업법은 금지행위를 규정하는 조문에서 “…공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위…”라고 규정하여 공정경쟁 저해행위와 함께 이용자이익저해행위를 금지행위의 한 유형으로 하고 있다. 전기통신사업법의 이러한 사례는 현행 국내 법령 체계에서 이용자 이익저해행위가 타 법령과의 중복규제에 해당하지 않는 입법 방식을 보여주고 있다. 이에 시청자의 이익저해 행위는 일반 이용자의 이익저해 행위와 구분되는 것이어야만 방송법의 입법 타당성이 성립한다. 즉 시청자의 이익과 이용자의 이익이 구분되는 것이어야만 방송법이 독점규제법과 다른 취지로 조문을 두는 것이 입법론상 허용된다.

두 번째 쟁점은 앞에서 살펴 본 바와 같이 시청자의 이익은 방송사에 대한 제재의 구성요건으로서 명확성을 갖추어야 한다는 점이다.

2) 시청자의 콘텐츠 접근권

앞에서 살펴 본 바와 같이 방송서비스에의 접근은 시청자 자신만이 아니라 사회의 이익을 위해서 긍정적인 효과를 낳는다. 이러한 방송서비스의 외부성은 채널과 매체가 많아지는 디지털방송 환경에서 더 의미를 갖는다. 시청자가 접하는 콘텐츠가 많아지는 만큼 그로 인한 외부효과도 마찬가지로 커진다고 보이기 때문이다. 따라서 양질의 콘텐츠에 대해서 시청자가 접근할 수 있도록 정부가 제도적 장치를 마련하는 것은 디지털 방송 환경에서 더 큰 의의를 갖는다. 이러한 견지에서 무료 지상파 방송에의 시청자 접근제도가 개선되어야 한다.

첫째, 지상파방송이 종합유선방송으로부터 받는 긍정적 외부효과에 대해서는 대가가 지불되어야 한다. 지상파방송신호가 직접수신되지 않은 지역에서 종합유선방송을 통해서 지상파 방송서비스가 제공될 수 있다면, 지상파방송은 종합유선방송에 그 제공에 따른 대가를 지불하여야 한다. 현재와 같이, 그러한 대가가 지불되지 않은 것은 지상파방송의 시청 수요가 있기에 종합유선방송이 프로그램사용료와 전송료를 맞바꾼 것이라고 판단한 것으로 해석될 수 있다. 달리 말하면, 시장거래가 사실상 존재하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 종합유선방송은 공동수신설비에 대한 통제권을 행사하지 않거나, 그러한 통제권을 가진 것에 대한 대가를 지불하여야 한다. 지상파방송신호가 직접수신될 수 있는 지역, 또는 공동주택의 수신설비에 대한 통제권을 행사해서 지상파방송의 직접수신 및 시청을 종합유선방송이 배제한다면 그에 따른 대가를 지불하여야 한다. 그것은 지상파방송의 프로그램의 사용료에 해당하는 대가일 수도 있다. 왜냐하면 그와 같이 직접수신이 가능한 지역에서 지상파방송의 직접수신을 배제하고 자신의 종합유선방송 서비스를 시청하도록 하는 것은 지상파방송을 자신의 상품에 포함시켜서 판매하는 것이기 때문이다.[20]

요컨대, 종합유선방송사가 인위적 난시청 지역이나 건축물에 방송서비스를 제공함으로써 시청자의 시청권 확보에 기여한 것은 사실이다. 그러나, 본 논의에서 살펴 본 바와 같이, 종합유선방송사가 공동건축물의 공동수신설비를 독

20) 이는 또한 이른바 통상적인 의미에서의 "수신보조행위"에 해당한다고 볼 수 없을 것이다.

점적으로 점유하거나, 배제권을 행사하는 것은 비효율성 발생의 원인이다.

아울러, 지상파방송사의 저작권은 인정되나, 그 행사에는 제한이 따른다. 권리의 남용금지에 따른 제한이 그중의 하나다. 지상파방송을 직접 수신할 수 없는 상황의 시청자는 자신의 비용으로 종합유선방송을 통해 시청할 수밖에 없는 경우에, 그 시청자로부터 프로그램 사용료를 받는 것은 여러가지 차원에서 적절하지 않다고 판단된다.

종합적으로 살펴보자면, 시청자는 지상파방송사와 종합유선방송사가 발생시킨 비효율성 속에서 불이익을 당할 수 있다. 예컨대, 지상파방송이 직접 수신 안되는 지역에서 종합유선방송을 선택할 수밖에 없는 경우가 있다. 이 경우에는 종합유선방송이 다채널 유료서비스만을 시청자에게 제공하는 것은 자신이 갖는 지나친 통제권의 행사에 해당하고 비효율성의 원인이다. 시청자와 지상파가 이익을 못찾고, 종합유선방송사만이 그 이익을 찾는 경우다. 또는 지상파방송이 직접수신 될 수 있는 지역이지만, 공동수신설비를 종합유선방송이 절사해서 이용하는 경우도 이에 해당한다. 반대로, 지상파방송사가 프로그램 사용료를 받는 경우도 그러한 비효율성에 해당한다.

프랑스의 경우, 케이블방송사업자는 “자신의 케이블방송서비스 구역안에서 통상적으로 수신되는 지상파방송 디지털서비스를 가입자에게 중계하는 이른바 antenna service의 경우에, 설치, 유지 및 선로교체에 따른 비용만을 받되, 가입료나 이용료 등은 받을 수 없다”는 시행규칙(Le decret n° 2002-125 du 31 janvier 2002)에 대해서 종합유선방송사들이 제기한 행정소송에서, 2004년 3월, 행정법원은 디지털지상파 방송의 발전과 방송의 다양성 차원에서 당해 규칙은 정당하다고 판시한 바 있다

3) 저작권 제도의 개선 방향

저작권법은 오리지널 창작물의 범위와 귀속을 한정해서 아주 적은 비용으로 만들어지는 전달미디어와의 경쟁을 피하도록 하고, 시장에 의한 적절한 가치평가를 통해 독점적 이득에 접근할 수 있도록 하며, 소득을 적절하게 분배하여 계속적인 생산이 가능하도록 한다. 정리하면 ‘문화자산의 생산량이 적당하

게 되도록 하여 그 이면에 깔린 지적재산이 시장거래를 통하여 최고의 가치를 부여하는 사람에게 효율적으로 분배'되도록 기능하는 것이 저작권법이다.

그러나 방송의 디지털 환경에서는 콘텐츠에 대한 시청자의 접근권의 의의가 큰 만큼, 저작권 제도의 개선이 필요하다. 또한 다양한 매체를 통한 콘텐츠의 유통은 저작권법의 기능에 의문을 제기하게 만들었다. 우선 양적으로 소수 생산자에 의한 적당한 생산량의 유지라는 틀을 넘는 다수에 의한 생산과, 저작권법이 뒷받침하고 있는 기존의 생산, 유통, 분배 시스템에 의존하지 않은 채 새로운 방식으로 콘텐츠를 생산, 유통, 분배 방식이 등장하고 있다. 더 나아가 출판업자, 음반제작자, 방송사업자 등 소수의 상업적인 전달미디어에 의한 무임승차를 막는 것을 목적으로 했던 기존의 권리방어기제가 다수의 소비자에 의한 대량의 직접침해에 무력하게 무너짐으로써 기존의 가치분배시스템의 유지가 실질적으로 불가능하거나 엄청난 거래비용이 소요됨으로써 더 이상 방치할 수 없는 지경에 이른 것이다.

방송의 디지털 환경이 저작권제도와 관련하여 발생시킨 딜레마는 양질의 콘텐츠에 대해서 시청자가 접근할 수 있도록 하되, 저작권자의 권리는 보호되어야 한다는데 있다. 이는 결국 저작권자의 권리를 인정은 하되 저작물에 대한 통제의 범위와 방식을 조정하는 저작권 제도를 의미한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

지배권에서 보상청구권으로의 전환이다. 현행법상 저작권은 비록 소유권과 같이 목적물의 사용가치와 교환가치의 전부를 지배하는 전면적·일반적인 권리이고, 소유권에 유사한 독점적·배타적인 지배권으로서 물권적 권리의 성질을 갖고 있다. 따라서 타인의 저작물을 이용하기 위해서는 원칙적으로 저작권자로부터 이용허락을 받아야 하며 그러한 이용허락을 받지 않는 행위는 저작권을 침해하는 행위로서 형사책임과 손해배상이라는 민사책임뿐만 아니라 침해정지청구권의 대상이 된다. 이와 같이 저작권을 물권적 지배권으로 파악하는 현행법의 태도는 이른바 물권적 보호원칙(*property rule*)에 의한 재산권의 보호로 파악할 수 있다. 즉, 본인의 자발적 의사에 의하지 않고는 그 권리를 전혀 박탈할 수 없도록 하여 오직 자발적인 의사에 기초한 거래를 통해서만 권리의 이전이 가능하도록 하는 방법이다. 법은 누구에게 권리를 부여할 것인지만 결정하고 그 권리의 가치에 대한 평가는 시장에서의 이해당사자들 간의

개인적인 평가(*individual valuation*), 즉 시장가격에 맡기게 된다. 따라서 물권적 보호원칙은 시장이 정상적으로 작동할 것을 전제로 하고 있다. 방송의 디지털 환경에서의 저작물의 유통에 이러한 물권적 보호원칙을 적용하는 것은 거래비용의 증가를 의미하고, 나아가서는 시장의 실패가 발생할 가능성이 커진다.

이처럼 시장의 실패로 물권적 보호원칙이 제대로 기능하지 못하는 경우에는 손해배상원칙(*liability rule*)에 의한 자원배분이 효과적인 수단이 될 수 있다. 손해배상원칙은 권리자의 의사에 관계없이 자원에 대한 권리를 박탈 또는 침해할 수 있으나 객관적으로 평가되는 손해액(*objectively determined value*)은 반드시 배상하도록 하는 원칙이다. 여기서 객관적으로 평가한 손해액은 개인이나 시장이 아닌 국가가 개입하여 제도적으로 결정되는 손해액을 의미한다. 거래비용의 과다로 인하여 당사자들에 의한 자발적인 거래가 불가능하지만 거래가 이루어지는 것이 더 효율적인 상황에서 국가가 개입하여 객관적 가격으로 거래가 이루어진 것과 같은 법률관계를 창설하는 방법이다. 따라서 시장의 실패가 일어나는 저작물의 경우에는 물권적 보호원칙에 의한 권리보호보다는 손해배상원칙에 의하는 것이 사회전체의 입장에서 보면 효율적일 수 있다.

4) 수평적 규제제도 전면 도입

디지털 전환을 계기로 본격적인 융합시대에 대비하기 위해 기존의 전송수단에 따른 수직적 형태의 법제를 수평적 형태로 전환하는 규제체계 전반의 개편이 절실히 요구된다. 단, 공영방송은 경쟁중립적인 영역으로 분리하여 디지털 시대에 더욱 강조되는 공공콘텐츠의 제공을 선도하도록 하고, 그 외 제반 미디어를 수평적으로 규제하는 것을 기본 방향으로 한다.

수평적 규제체계는 방송통신 서비스산업의 경쟁 활성화, 공익성 확보, 이용자 보호 및 소비자 복지 극대화에 기여하는 방향으로 도입되어야 한다. 동일서비스 동일규제 체계를 정비하고, 융합상황에 적합한 수평적 규제체계로 개편하여, 동일유형의 서비스이면서 동일시장을 대상으로 하는 매체의 경우 동일한 수준의 규제가 이뤄질 수 있도록 규제제도를 개선할 필요가 있다. 이를

통해 정책의 일관성 및 이용자 복지를 증진하기 위해 매체별 법제를 개선하여 하나의 단일 법제화하여 규제의 효율성을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

우선, 방송통신 서비스에 대한 소비자들의 선택권과 권리를 보장해 주기 위해 신규 방송통신 융합서비스의 진입을 촉진시킬 수 있도록 서비스 분류체계, 진입, 소유규제를 완화할 필요가 있다. 수평적 규제체계의 도입목적은 전송서비스 시장에서의 경쟁 활성화와 콘텐츠 시장에서의 공익성 확보라는 점에서 전송서비스 계층에 대한 서비스 분류체계, 진입, 소유 규제를 대폭 완화하는 것이다. 기존의 케이블 TV, 위성방송, IPTV, 통신서비스 등의 기술적 특성에 구분한 서비스 분류체계를 지양하고 전송서비스라는 단일 계층의 분류체계를 마련하여 진입·소유 규제를 대폭 완화한다. 전송사업자로 진입한 사업자에 대해서는 모든 종류의 전송서비스를 제공할 수 있는 포괄적 진입제도를 마련한다. 콘텐츠 계층에 대해서도 콘텐츠가 제공되는 방식에 따라 사회문화적 영향력이 다를 수 있다는 점을 고려하여 사업자의 진입·소유 규제를 차별화하여 적용한다. 콘텐츠 제공의 양방향성 및 소비자에 의한 통제성 등을 고려하여 차별적 규제를 적용한다. 지상파방송의 경우 사회적 영향력이 상대적으로 높다는 점을 고려하여 현재와 같은 규제를 적용하고, 기타 콘텐츠 서비스의 경우에는 콘텐츠 제공방식에 따라 차별적 규제를 적용한다. 이때 공영방송은 별도의 영역으로 분리한다.

수평적 규제체계의 도입은 두 단계로 나누어 추진할 필요가 있다. 단기적으로는 방송법을 수평적 규제체계에 맞도록 우선적으로 개편 후, 방송법과 통신법을 통합한 수평적 법제를 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현행 매체별 허가 및 승인 체제로 인해 신규서비스는 기존서비스와 유사한 서비스임에도 불구하고 새로운 매체로 규정하는 인허가 방식에 대한 개선이 필요하다. 네트워크 및 콘텐츠 계층으로 구분하고 각 계층별 세부 레이어별 규제를 할 수 있는 규제체계의 개편이 필요하다.

이와 함께 기존 면허와 신규 면허 간의 규제 형평성 문제에 대해서도 고민해야 한다. 기존 면허를 신규면허로 전환하는 문제는 양 면허 간의 권한이나 조건에서 차이가 없다고 하더라도 중요한 이슈이기 때문이다. 다른 면허체계를 유지해 나가는 것은 규제의 비용과 행정처리 측면에서 부적절하므로, 투명성, 효율성, 규제의 불확실성 제거 측면에서 단일면허 체계가 적절하다. 그러

나 기존면허 사업자를 강제로 신규면허 체계로 전환시키는 것은 법률적 도전을 유발시킬 수 있다. 이에 기존 면허 사업자들에게 자신의 면허가 만료될 때까지 기존 면허를 유지하거나, 신규면허로 즉시 전환하는 선택권을 부여할 수 있다.

Ⅵ. 미래 디지털 미디어에 대한 고민

디지털 전환은 향후 미디어 전반의 디지털화와 융합을 가져올 것으로 예상된다. 이에 따라 미국과 영국은 방송뿐만 아니라 미디어 전반의 디지털화와 디지털 경제, 디지털 문화, 디지털 민주주의를 준비하고 있다. 각각 신자유주의적 상업방송과 공공서비스방송이라는 다른 전통에서 미래 디지털 미디어에 대해 어떻게 대응하고 있는지 살펴보기로 한다.

1. 미국

미국은 지금까지 신자유주의적 관점에서 방송 관련 법제와 정책을 추진해 왔음에도 불구하고, 디지털 전환 이후의 미디어의 미래에 관한 프로젝트를 통해 디지털 시대의 공익성, 공공미디어, 미디어 리터러시 등을 고민하고 있다. FCC는 2010년 3월과 4월 두 차례의 워크숍을 열어 상업적 미디어와 공익적 미디어의 위상과 역할에 대한 고민을 논의했으며, 홈페이지를 통해 디지털 시대의 미디어 리터러시에 관해서도 의견을 청취하고 있다. 아직 최종보고서가 발표되지 않았지만, 미디어의 미래 프로젝트에서 강조한 미래 디지털 미디어에 대한 고민을 아래와 같이 정리했다.

1) 디지털 시대 상업미디어의 공익성 기여

미디어의 미래와 정보수요에 관한 프로젝트의 일환으로 FCC는 2010년 3월 4일, “디지털 시대의 공익성에 대한 봉사”라는 주제의 워크숍을 개최했다. 이 워크숍은 특히 상업적 미디어(*commercial media*)에 집중되었다.

FCC의 워크숍에서는 케이블사업자와 위성방송 등 상업적 방송사들의 공적 의무에 관한 고민이 제시되었다. 케이블사업자들은 1979년부터 정부의 지원 없이 C-SPAN이라는 공익채널을 운영해 왔다. 3,900만 명이 C-SPAN을 최소

주 1, 2회 정기적으로 시청한다. C-SPAN은 의회나 백악관, 국무부 등의 주요 행사 중계, 공공성이 강한 토론회나 학술행사, 저자의 강연회 등의 내용 전체를 광고 없이 제공한다. 위성방송사업자 입장에서 전국뉴스채널은 수익성이 있지만, 지역뉴스채널은 수익성에 도움이 되지 않더라도 고객의 가치를 증진시키기 위해 제공한다.

이동통신산업(*wireless industry*)은 법적이든 자율적이든 지속적으로 합리적이고 의미 있는 공익적 의무를 수행해 왔다. 이동통신산업의 공익적 의무는 E-911(휴대전화를 통한 긴급구조요청), CALEA(통신수단의 법집행 협조에 관한 법), 이동통신 우선서비스(*Wireless Priority Service*), 긴급 알람(*Emergency Alerts*), 장애인 접근권(*Disability Access*), 무선 유괴·납치경고(*Wireless Amber Alerts*) 등이다.

텍스트4베이비(*Text4baby*)는 임산부들에게 무료 문제메시지를 통해 건강, 출산, 육아 등의 정보를 임신 기간에 맞춰 제공하는 것이다.

FCC의 워크숍에서 제시된 라디오의 공익적 의무는 ①응급 커뮤니케이션(*Emergency Communications*), ②지역뉴스 및 정보(*Local news and information*), ③다양성(*Diversity*) 등이다.

한편, 디지털방송공익성자문위원회(PIAC)는 디지털방송이 개시되기 이전에 이미 <디지털방송의 공익성에 대한 보고서(*Charting the Digital Broadcasting Future*)>를 발표했다. 보고서에 따르면, 방송에서 공익성은 국민들의 정치적 생활과 민주주의 문화를 활성화 하는데 있다. 상업방송사들은 이 같은 역할을 훌륭하게 수행해 왔지만, 편성의 다양성을 촉진하고, 공적 이슈에 대한 다양한 시각을 제공하고, 지역성을 장려할 필요가 있다.

2) 디지털 시대 공공미디어와 비영리 미디어의 역할

FCC는 2010년 4월, '디지털 시대의 공공미디어와 비영리 미디어'라는 주제로 두 번째 워크숍을 개최했다. 여기서는 공영방송사, PEG 채널[21], 비영리 웹

21) 공중(*Public*)·교육(*Education*)·정부(*Government*)의 머리글자로서, 케이블 텔레비전의 액세스 채널을 의미한다.

기반 서비스, 기타 뉴미디어 등 비영리 미디어 간의 협력 가능성, 소셜미디어, 게임, 인터넷 어플리케이션, 시민 저널리즘, 모바일 테크놀로지 등에 대한 혁신적 활용방안, 새로운 비영리 미디어 네트워크 및 협력 재원 모델의 가능성 등에 대해 논의되었다.

미디어의 미래 프로젝트의 목표는 전술한 바와 같이 모든 국민들이 다양한 뉴스 및 정보원에 접근하고 가정, 공동체, 민주주의를 풍요롭게 할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 디지털 시대는 정보통신의 르네상스를 가져올 수 있지만, 모든 미국인들과 그들의 지역사회 서비스를 똑같이 제공하지 않는 상황에서는 완전히 민주주의를 제공하지 않는 것이라는 나이트위원회(*Knight Commission*)의 인식과 연장선상에 있다.

3) 디지털 시대의 미디어 리터러시

미디어의 미래 프로젝트에서는 디지털 시대의 미디어 리터러시를 어떻게 증진시킬 것인지에 대한 내용이 강조되고 있다. 방대한 정보 공간에서 신뢰할 만한 정보, 시민 담론에 기여할 수 있는 정보를 가려낼 수 있는 미디어 리터러시가 요구되기 때문이다. 디지털 시대의 정보 과잉에 대응하기 위해서는 비판적 사고, 분석, 안목을 갖추는 것이 중요하다.

디지털 시대에는 미디어는 새로운 무제한의 공간과 온라인 퍼블리싱 속에 새롭게 재편되어, 정보의 생산자와 소비자 모두에게 높은 수준의 책임이 부여된다. 디지털 시대에는 무제한의 정보와 그에 따른 도전이 존재한다. 좋은 블로그, 동영상, 에세이, 뉴스, 문서를 찾기 위해 시간을 들여야 하는 것이다. 반면, 생산자들은 높은 수준의 정확성과 정밀함, 투명성이 요구된다.

<민주주의 정보수요에 관한 나이트위원회의 보고서(*Informing Communities: Sustaining Democracy in the Digital Age*)>에 따르면, 디지털 미디어 시대에 성공적인 참여를 위해서는 정보상품에 접근, 분석, 평가, 창조할 수 있는 능력이 필요하다. 정보는 공동체의 건강한 기능을 위해 핵심적인 것이다. 나이트위원회는 이를 위해 ①적절하고 신뢰할 만한 정보의 극대화, ②개인의 정보 활용 능력 강화, ③개인의 정보 및 공적인 생활 참여기회 확대 등을 기본적인 지향

점으로 제시했다.

주지사협회(*National Governors Association*; NGA)와 주교육감위원회(*Council of Chief State School Officers*; CCSSO)는 미디어 리터러시를 미국 표준 학습기준에 포함시켜 어린이들이 배우도록 했다. 대학 진학준비, 취업훈련, 기술사회에서의 삶을 대비하기 위해 학생들은 정보와 생각을 수집·이해·평가·조합·보고할 수 있는 능력과 방대한 분량의 광범위한 올드미디어 및 뉴미디어의 텍스트를 분석·창조할 수 있는 능력을 갖춰야 한다는 것이다. 자료를 조사하고 미디어를 생산 및 소비하는 것은 오늘날 거의 모든 분야에서 필요하다. 미디어 활용능력과 이해는 별개의 분야로 다룰 것이 아니라, 표준으로 다뤄져야 한다.

2. 영국

영국은 미국과 달리 공공서비스방송(*Public Service Broadcasting*, PSB)이라는 전통을 갖고, 미래 디지털 미디어 환경에서도 BBC를 비롯한 공공서비스방송을 확대하는 차원에서 오랫동안 고민해 왔다. 전통적으로 방송을 시장에서 거래되는 상품이 아니라 공익에 기초한 사회적 의사소통의 행위로 간주해왔기 때문이다(강만석・이영주, 2006). 디지털 전환 이후 도래할 디지털 경제에 대비하는 고민 과정에서도 공공 서비스를 강조했다.

낮은 경제력, 환경미비, 기술부족 등의 이유로 '디지털 소외자'가 각종 정보 및 공공 서비스에 대한 접근 측면에서 불이익을 받지 않도록, 모든 국민들의 '디지털 참여(*digital participation*)'와 '디지털 통합(*digital inclusion*)'을 위해서는 공공 서비스의 필요성이 증대되고 있다. 한편, 영국에서는 2030년까지 사회적 보호(*social care*)에 대한 수요와 보건(*health care*)에 대한 요구가 증가할 것으로 보고, 특히 고령층과 장애인을 포함한 디지털 통합을 준비하고 있다.

1) 공공서비스와 디지털 통합

영국 지상파방송은 PSB가 근간을 이루고 있다. BBC, Channel4, S4C 등 공영방송과 ITV, Five, Teletext와 같은 상업방송이 PSB 체계를 구축하고 있다.[22] BBC는 수신료로, Channel 4는 광고 수입으로, S4C는 정부보조금과 광고 수입으로 운영된다. ITV, Five, Teletext는 상업방송인만큼 광고 수입으로 운영된다. 이렇게 PSB가 차별적인 재원구조와 성격을 가진 여러 개의 채널로 이루어진 것은 채널 간 경쟁과 독특한 균형을 통해 다양성을 보장하고 역동적이고 혁신적인 성과를 만들어내려는 영국 사회의 의지로 풀이된다(오청락・김국진, 2009). 이 중 BBC는 영국 PSB체계의 핵심이라고 할 수 있으며, 칙허장(*Royal Charter*)과 협정서(*License and Agreement*)를 근거로 설립, 운영된다.

22) 채널별 특징을 간략히 살펴보면, BBC1과 ITV는 영국 대부분의 수용자들에게 전달되는 보편적 서비스를, BBC2와 Channel 4는 혁신적이고 실험적이며 다양성을 보장하는 프로그램을 지향하고 있다. Five는 다른 채널들을 보완하는 성격을 띠고 있으며, S4C는 BBC와 ITV의 프로그램을 웰시어로 방송하는 채널이다.

문화매체스포츠부(DCMS)는 2006년 12월 만료되는 칙허장 갱신을 위해 2006년 3월, 백서 <모두를 위한 공공서비스: 디지털 시대의 BBC(*A public service for all: the BBC in digital age*)>를 발표하고, BBC트러스트(*BBC Trust*)와 집행이사회(*Executive Board*)를 설치하도록 했다. BBC트러스트는 BBC 내의 독립적인 기구로서 BBC 활동목표 수립, 서비스 면허 발급, 전략 및 예산 수립, 프로그램 기준 마련, 쿼터 규제 등을 담당한다. 새로운 칙허장은 BBC의 서비스에 대해 공적 가치를 평가받도록 하고 있다.

한편 2003년 제정된 <커뮤니케이션법(*Communications Act of 2003*)>에 따라 오프콤은 PSB가 커뮤니케이션법에 명시된 PSB의 목적을 제대로 충족시키고 있는지 평가하고 PSB에 대한 일련의 보고서를 발표했다. 첫 번째 보고서 <텔레비전의 특수성(*Is television special*)>에서 영국의 PSB가 독립적이고 객관적인 뉴스 서비스, 다양한 장르의 질 높은 프로그램을 통해 비교적 제 역할을 충실히 하고 있다고 평가하면서도 시청자들은 PSB에 더욱 독창적이고 혁신적인 프로그램을 원하고 있다고 지적했다. 두 번째 보고서 <디지털 도전에 대한 대응(*Meeting the digital challenge*)>에서는 PSB만이 할 수 있는 역할이 있기 때문에 영국 국민들이 미래에도 PSB가 계속 유지되길 바란다는 내용과 동시에 디지털 전환 시대에 PSB의 역할에 변화가 필요한가에 대한 각계의 다양한 의견을 제시했다. 세 번째 보고서 <품질경쟁(*Competition for quality*)>은 다채널 시대 BBC 수신료의 당위성에 대한 의문, PSB 내의 상업방송들이 겪고 있는 재정적 어려움으로 인한 영국 PSB 모델의 위기를 언급하며 이에 따라 프로그램 유형 및 콘텐츠 전략, 공적 재원 외의 새로운 재원 창출 방안, 기존의 네트워크를 뛰어넘는 서비스 제공 등을 위한 새로운 모델의 필요성을 다루고 있다. 이를 위해 보고서는 '품질을 위한 경쟁'을 화두로 고품질의 다양한 콘텐츠가 만들어질 수 있는 경쟁적 시장 환경의 조성, 다원화된 채널 운용을 제시했다(은혜정, 2005). 특히, PSP(*Public Service Publisher*) 개념의 제안을 주목할 만하다. PSP는 선형적 전송을 위주로 하는 기존의 전통적인 방송 서비스 개념을 넘어 디지털과 광대역 환경에 적극 대응하는 모델로서, 새로운 유형의 디지털 콘텐츠를 다양한 브로드밴드 채널을 통해 시청자에게 제공하여 PSB 콘텐츠 공급의 다원화와 PSB 시스템의 활성화에 기여하게 된다.

오프콤은 기존 PSB 체계의 장점에도 불구하고 디지털 전환에 따른 콘텐츠

유형 및 소비 행태에 있어 시청자들의 변화된 요구를 충족시키기에 부족하다는 판단에 따라, 2008년 9월, <디지털 미래를 위한 대비(*Preparing for the digital future*)> 보고서에서 디지털 전환기 전후의 영국 PSB 체계에 대한 정책적 판단 및 새로운 밑그림을 제시했다. 때문이다. 상업방송들이 지금처럼 PSB 체계에 계속 머물러 있을 것인지, 디지털 전환 이후의 안정적인 재원 확보 방안은 무엇인지에 대한 문제도 제기했다. 이에 대한 결론으로서 디지털 시대에 대비한 새로운 PSB 체계로 기본적으로 현재의 PSB 체계를 유지하되 상업방송에 일정부분 공공서비스 의무를 덜어주고, 그에 따라 추가적인 지원을 하지 않는 모델, Channel 4에 대한 재정지원을 늘려 Channel 4가 BBC와 함께 공공서비스방송 프로그램을 개발하고 제공해야 할 의무를 지니는 대신에 다른 상업방송들은 공공서비스방송에 대한 의무를 지지 않는 모델(BBC/Channel 4 모델), PSB 지원을 위한 새로운 기금을 신설하고 경쟁을 통해 보상 개념의 기금을 지원받는 모델(*Broadcasting Competitive Funding Model*) 등을 제안한 바 있다(오청락 · 김국진, 2009).

이상에서 살펴본 바와 같이 영국에 있어서 BBC를 중심으로 확립해온 PSB 체제의 목적은 유지 · 발전시키면서도, 디지털 전환 이후에도 PSB가 이러한 목적을 지속적으로 구현해갈 수 있도록 하기 위해 다각적이고 지속적으로 노력하고 있다. 기존에는 공공서비스 콘텐츠가 PSB 위주로 제공되었으나, 디지털 전환에 따라 공공문화기관, 박물관, 도서관, 기록보관소, 미술관 등 다양한 형태로 확대되고 있다. 즉, 공공서비스의 디지털 전환이 이뤄지고 있다. 이를 위해 공영방송 BBC와 타 미디어 및 공공 문화기관 간의 파트너십을 강화하고 있다. 또한 디지털화로 대표되는 변화된 새로운 미디어 환경에서의 BBC의 역할과 기능의 진화방향, 또 다른 공영방송인 채널4의 방향에 대한 고민도 진행되고 있다.

2) 엔터테인먼트 2028

영국의 엔터테인먼트 부문은 급변하고 있다. 방송은 지난 20년 간 엔터테인먼트 부분을 대표해 왔으나, 이제 인터넷 기반의 엔터테인먼트에 의해 도전받

고 있다. 영국의 엔터테인먼트 부문은 2028년이 되면 *Broadcast Plus*[23], *Infinite Choice*[24], *Anywhere Now*[25] 등 세 가지 시나리오로 전개될 전망이다. 이는 소비자들이 수동적 엔터테인먼트와 적극적 엔터테인먼트, 그리고 제한된 엔터테인먼트와(*Tethered Entertainment*) 무제한적인 엔터테인먼트 간의 각각 다른 선호를 반영한 것이다.

이상의 세 가지 시나리오는 장기적으로 방송의 보편적 서비스, 콘텐츠 유형별 규제, 소비자의 자기정보 통제권, 전환비용, 영국 콘텐츠 보호 등의 정책적 이슈를 남긴다.

첫째, 방송의 보편적 서비스 의무는 보다 기술 중립적인 방식으로 제기될 것인가? 현재 지상파방송에 한정된 현재의 정의는 *Anywhere Now* 시나리오에서 지상파방송 종료를 어렵게 할 것이다.

둘째, 각기 다른 콘텐츠 유형에 대한 규제는 계속 유지될 것인가? 현재 방송영상, 신문 콘텐츠, 인터넷 콘텐츠에 대한 규제는 모두 상이하다. 그렇지만 *Infinite Choice* 시나리오와 *Anywhere Now* 시나리오 하에서 모든 콘텐츠는 점차 단일 플랫폼으로 전송될 것이다.

셋째, 소비자들은 자신의 소비패턴에 관한 정보가 광고주나 광고대행사에 의해 활용되는 것에 관해 어떤 권리를 갖는가? 이 같은 데이터는 엔터테인먼트 서비스 재원 마련을 위한 타깃광고(*Target Advertising*)에 중요하지만, 이를 광고에 이용할 때는 이용자의 동의 체계가 필요하다.

---

23) Broadcast Plus 시나리오에서 대다수 사람들은 가입비 및 광고를 기반으로 편성된 콘텐츠 시청을 선호한다. 주요 이벤트의 실시간 중계, 고품질의 시청경험, 편리함, 지난 TV 프로그램에 대한 대화 등이 여기에 해당된다.

24) Infinite Choice 시나리오는 무한한 선택권이 주어지는 것을 가정하는 시나리오이다. 인터넷으로 전송된 엔터테인먼트 콘텐츠 및 서비스를 이용한다. 일부는 여전히 TV방송 시청하는데, 거의 무한하게 다양한 인터넷 기반 엔터테인먼트 콘텐츠를 선택할 수 있고, 몰입 경험과 콘텐츠의 혁신적 조합이 가능하다. 이 시나리오에서는 영국의 극소수 방송사만 생존하고, 엔터테인먼트 부문은 글로벌 사업자가 지배하게 된다. 영국의 지역사업자는 이 글로벌사업자와 경쟁해야 한다. 콘텐츠 생산자는 배급채널을 방송사에서 웹스토어 및 자사 웹사이트로 전환할 것이다. 인터넷 기반 엔터테인먼트는 새로운 콘텐츠 탐색형태를 제시하며, 소셜 네트워킹 사이트가 중요 역할을 담당할 것이다.

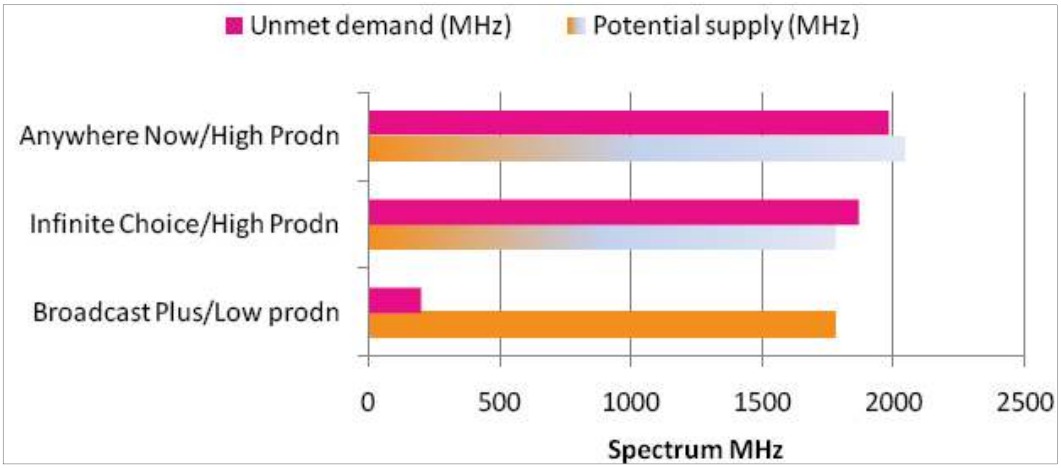
25) Anywhere Now 시나리오는 대다수 사람들이 개인 휴대기기를 엔터테인먼트 소비의 가장 우선적인 수단으로 활용하는 것이 중요한 차이다. 서비스는 언제 어디서나 이용 가능하다. 개인 휴대기기가 WiFi 및 이동통신망에 모두 접속되어 있기 때문에, 인터넷 기반 엔터테인먼트가 우세할 것이다. 홈 네트워크 서버보다 개인 휴대기기가 엔터테인먼트 소비의 중심을 차지하고, 큰 화면으로 보고 싶을 때는 단순히 휴대기기를 HD스크린에 연결하면 된다. 이 시나리오에서 주목할 만한 내용은 지상파TV방송 플랫폼은 2026년에 종료될 것으로 본다는 것이다. 즉, 지상파방송은 2012년 아날로그를 종료할 뿐만 아니라, 2028년 이전에 지상파 플랫폼 자체가 종료될 것이라는 전망이다.

넷째, 오프콤은 최종소비자의 전환비용에 어느 정도까지 개입할 필요가 있는가? 일부 최종소비자들은 자신들의 엔터테인먼트를 위해 많은 비용을 들이고 있으며, 세 가지 시나리오는 이 비용이 급증할 것으로 예상된다. 아직 서비스제공자들에게도 이에 대한 유인이 존재하지 않는다.

다섯째, 영국 콘텐츠의 공급을 어떻게 보호할 것인가? 우리의 두 가지 시나리오는 미국의 어그리게이터에 의한 공급체인의 지배를 예상하고 있다. 이는 영국 제작사의 재정을 악화시킬 것이다.

세 가지 시나리오 모두 HD 및 3D 비디오 콘텐츠에 대한 소비자들의 높은 수요를 전망하고 있다. 지상파방송 플랫폼은 주파수의 제한으로 인해 시장 수요를 충족시키기에는 용량의 부족이 거의 확실시된다. 따라서 상당수의 소비자들이 향후 10년 동안 위성방송으로 옮겨갈 것으로 예상된다. 이는 지상파방송의 종료 및 타 애플리케이션을 위해 중요한 UHF 스펙트럼이 추가로 제공될 가능성으로 이어진다. *Anywhere Now* 시나리오 하에서 스펙트럼의 공급은 셀룰러 모바일 서비스로 넘어갈 전망이다 또한 UHDTV와 새로운 장르의 쇼는 데이터 트래픽의 증가를 비롯해 주파수 이용과 관련하여 문제를 야기할 것으로 예상된다.

[그림 6-1] 시나리오별 주파수 부족 전망



출처: PLUM(2009)

3. 미래 디지털 미디어를 위한 과제

1) 디지털 융합시대 공공미디어와 상업미디어

디지털 융합시대에는 공공 미디어 서비스를 제공하는 주체가 확장된다. 즉, 공영방송 혹은 지상파방송뿐만 아니라 비영리단체, 정책기구, 교육기관, 문화단체, 그리고 상업미디어로까지 확장된다. 공영방송의 전통이 강한 영국은 물론, 상업방송의 전통이 강한 미국에서도 디지털 시대에 상업미디어의 공익 의무가 무엇인지에 대해 고민하고 있는 점은 국내 환경에서도 시사하는 바가 크다. 다시 말해 디지털 참여 환경에서 공공 미디어는 콘텐츠 제작 및 배급에 있어서 잠재적 파트너십이 강조되는 것이다. 이에 따라 공공 콘텐츠 영역과 디지털 저널리즘을 유지·발전시키는 것이 정책적 과제로 대두된다.

디지털 전환 이후 도래할 미래의 방송은 고화질·고품질의 콘텐츠를 제공하며, 국내 방송산업을 비롯하여 제반 산업·서비스의 디지털화를 가져올 것으로 예상된다. 해외 사례를 통해서도 영국, 미국 등 디지털 전환을 선도하고 있는 국가들도 방송을 넘어 사회 전반의 디지털 전환에 대비하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 미래 디지털 미디어를 위한 법제와 정책의 목표는 지상파 방송이나 방송에만 국한되는 것이 아니라, 디지털 경제와 디지털 문화를 창조하는 것이어야 한다. 디지털 융합은 이미 방송을 넘어 사회·문화·경제 등 제반 영역으로 확대되고 있기 때문이다.

방송에 대한 각기 다른 접근방식을 갖고 있는 미국과 영국 모두 디지털 시대의 공영방송의 위상과 관련 법제에 대해 종합적으로 검토해왔다. 그런데 국내에서 공영방송을 보는 시각은 여전히 기존의 공영방송사 자체의 문제에 몰입하는 경향이 있다. 그래서 디지털 시대의 방송 철학 내지 공영방송 철학, 나아가 미디어 철학에 대해서는 충분한 논의의 장이 마련되지 못하고 있다. 향후 디지털 전환 이후를 대비한 법제에는 이 같은 공영방송 혹은 공적 미디어에 대한 고민이 반영되어야 할 것이다. 해외에서는 이미 공영방송의 개념이 PSB(*Public Service Broadcasting*)에서 PSM(*Public Service Media*)으로 확장되고 있다.

(1) 공공 콘텐츠 영역의 유지 · 발전

공공 콘텐츠는 방송을 중심으로 제공되어 왔으나, 디지털 전환에 따라 공공문화기관, 박물관, 도서관, 기록보관소, 미술관 등의 콘텐츠가 온라인을 통해 제공되는 등 다양한 형태로 제공되고 있다. 공공 콘텐츠 영역과 관련해서 법제 및 정책적 차원에서 개선이 필요한 부분은 공공 콘텐츠 제공 시스템에 대한 평가와 재정비, 공공 콘텐츠 제공 주체로서 공영방송의 역할, 콘텐츠 다양성 확보, 디지털 아카이브의 역할 정립 등이다.

기존의 이용자는 수동적으로 받아들이기만 하는 입장이었으나, 디지털 융합시대의 이용자들은 적극적으로 자신의 생각을 사회에 전파하려는 성향이 강하다. 그러나 다른 사람들의 의견을 수렴하고 토론을 통해 문제를 해결하기보다는 자기와 같은 의견에 대해서만 귀를 기울이는 편협함을 갖고 있는 것이 문제로 제기된다. 즉, 자신과 다른 의견에 대해서는 종종 감정적이고 공격적으로 대응하는 경향을 보이는 것이다. 따라서 공공 콘텐츠에 대한 양질의 콘텐츠 풀(*pool*)이 있어야 왜곡되고 편협한 문제로 가지 않을 수 있다. 편협하고 왜곡된, 저질 콘텐츠는 왜곡, 갈등 심화를 야기할 수 있다. 그런 개념에서 공공 콘텐츠에 대한 공적인 투자(아카이브 구축)와 공공 콘텐츠 산업 육성 등 공적 콘텐츠의 개발, 육성이 필요하다.

우선, 공영방송이 양질의 콘텐트를 생산하는 주체로서 이를 양산하여 디지털 융합시대에 모든 플랫폼에 필요한 풍부한 콘텐트를 만들어 내는 것이 필요하다. 이와 함께 각 정부사이트의 투명한 정보제공도 강화되어야 한다. 또한 이를 산업적으로 2차로 이용하는 것과 관련한 제도도 필요하다. 디지털 미디어 전반에 양질의 콘텐츠가 주류를 이루고, 이를 갖고 여러 가지 사회적인 담론을 만들어내야 하기 때문이다.

공공콘텐츠는 시장에 의해 공급되지 않거나 시장에 기반을 두고 공급되는 경우 제작과 향유가 원활히 이루어지기 힘든 비상업적 콘텐츠를 의미한다. 이러한 콘텐츠는 정부 등 공적영역에서 지원하여 일반 대중들에게 제공할 필요가 있지만 아직까지 국내에서는 그러한 체계가 자리를 잡지 못하고 있는 상황이다. 공공 콘텐츠들은 비상업적인 속성이 강해 시장 기능에 맡길 경우 제작과 향유 과정이 원활히 이루어지기 어렵다(윤호진 외, 2008). 비영리적인 성격

을 가지고 있는 콘텐츠는 그 성격상 사업자들이 크게 관심을 갖지 않기 때문에, 정책적으로 공공 콘텐츠에 대한 지원이 필요한 것이다.

위와 같은 문제들을 극복하고 사회, 문화, 제도적인 측면의 인프라를 구축하기 위해서는 우선 공공 콘텐츠 제공의 주체로서 공영방송의 공공 콘텐츠에 대한 가치평가를 실시하는 한편, 공영방송과 타 미디어 및 공공 문화기관 간의 역할분담 및 협력을 강화할 필요가 있다. 영국의 경우 공영방송 BBC에 대해 BBC트러스트를 통해 공적가치심사(*Public Value Test*)를 실시하고 있다. 즉, 콘텐츠의 가치를 제대로 평가할 수 있는 모니터링 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 단기적 사업 추진 및 성과 지향모델에서 벗어나 생태계적 발전 모델 구축을 위한 상시 모니터링 시스템을 형성시킬 필요가 있다는 것이다. 또한 디지털 콘텐츠의 불법적인 유통을 막기 위한 제도의 보완이 병행되어야 한다.

이와 함께 국민들이 공공 콘텐츠를 자주 접하고, 이를 향유할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 방송뿐만 아니라 국립극장이나 국립중앙박물관 등 다양한 공공기관을 활용하여 공공 콘텐츠를 생산하고 이를 다양한 디지털 미디어를 통해 국민들에게 제공하는 디지털 공공 콘텐츠 생태계를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 디지털 방송을 비롯한 다양한 콘텐츠 사업자, 플랫폼 사업자, 정부부처 및 유관기관 간의 협력을 통해, 디지털 공공 콘텐츠의 건전한 이용, 공유 및 활용이 가능하도록 제반 인프라를 마련해야 한다. 또한 저작권에 대한 올바른 이해를 위한 교육과 더불어, 양질의 디지털콘텐츠를 쉽게 이용할 수 있도록 디지털아카이브 시스템의 구축이 필요하다.

저작권 체계를 정립함에 있어서 지적재산권을 보호하면서도 이용자들의 공유문화를 해치지 않은 차원에서 제도를 정비해야 한다. 디지털 전환이 방송통신융합의 한 축이라는 점에서 디지털 전환에 따른 법제 개선은 방송통신 통합법제에 관한 논의로 연결될 수밖에 없다. 이 과정에서 디지털 시대의 공영방송 법제를 어떻게 할 것인가를 선행적으로 해결해야 한다.

(2) 디지털 저널리즘의 정립

대표적인 공공 콘텐츠의 하나인 저널리즘에 대해서도 디지털 전환 이후의 변화에 관한 고민이 필요하다. 디지털 시대에 다양하고 흥미로운 뉴스원, 비즈

니스 모델, 뉴스 및 정보전달방식 등을 창조하고, 디지털 시대에 발생할 수 있는 정보의 불평등과 산업 논리로 인해 민주주의, 사회의 건전성, 시민의 능력 등이 훼손되거나 제약되지 않도록 하기 위한 법제의 정비가 요구된다.

디지털 미디어의 진화에 따라 뉴스미디어 간 경쟁, 새로운 뉴스미디어의 등장, 디지털 뉴미디어와 올드미디어의 융합, 그리고 이로 인한 뉴스의 형식, 내용, 표현방식의 변화가 나타나고 있다. 전체적인 저널리즘 패러다임의 변화까지 언급되고 있다(권상희 외, 2009). 디지털화를 계기로 본격 도래하고 있는 융합시대에는 공적인 것과 사적 인 것, 심각한 것과 사소한 것 등이 융합되어 나타날 것이다. 일례로 사적인 커뮤니케이션 수단으로 시작된 블로그는 1인 저널리즘으로 정착해 가고 있으며, 트위터(*twitter*)를 비롯한 소셜 네트워크(*Social Network Service*, SNS)에서의 사적인 정보·의견 유통이 공적인 성격을 갖게 되면서 사회적 문제로 대두되기도 했다. 이에 따라 미국 FCC는 2010년 들어 미디어의 미래 프로젝트를 통해 디지털 시대에 맞는 저널리즘에 대한 고민을 시작했다. 지상파방송의 디지털 전환을 계기로 디지털 저널리즘의 방향과 역할을 정립하기 위한 것이다.

국내에서도 디지털 전환을 계기로 모든 사람들이 민주주의에 참여할 수 있는 저널리즘의 구현을 모색하고, 관련 법제와 정책을 정비해야 한다. 이를 위해 미디어의 미래와 디지털 시대의 정보수요에 관한 조사에 착수할 필요가 있다. 국민이 원하는 정보가 무엇인지, 해당 정보에 접근하는 방식 및 정보 접근의 용이성, 접근경로 등을 조사해야 한다. 또한 이들을 효과적으로 고려하기 위한 정부 정책의 방향과 법제 수정 방안에 대해서도 의견 청취가 필요하다.

2) 디지털 미디어 리터러시

(1) 정보격차·미디어 중독과 미디어 교육

앞서 살펴본 바와 같이 디지털 전환 지체에 따른 정보격차의 문제점은 여러 학자들을 통해 제기되어 왔다. 디지털 시대의 정보격차는 매우 다면적인 현상으로서 단순히 경제적 차원뿐만이 아니라 기술적, 문화적 차원 등이 복합적으

로 얽혀 있다. 따라서 이에 대응하기 위해 단순한 미디어 소비를 벗어나 능동적이고 창의적으로 활용할 수 있는 미디어 리터러시 교육을 강화해야 한다. 디지털 시대의 미디어 리터러시 배양 및 디지털 격차 해소방안을 모색해야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 디지털 전환을 추진함에 있어서도 디지털 전환 지체자에 대한 홍보가 아니라 미디어 리터러시 교육의 정규 교과목화 추진도 고려할 필요가 있다. 디지털 전환을 계기로 디지털 민주주의를 위한 참여와 소통 능력을 배양해야 하기 때문이다.

정보격차를 해소할 수 있는 미디어 교육은 디지털 전환을 계기로 더욱 강조될 필요가 있는 쟁점이다. 수신장애 문제를 극복한다고 하더라도 그 이후에 문제가 될 수 있는 기술적 소외에 대응할 수 있는 정책 방안이 반드시 필요하다. 이제 디지털 정보격차를 단지 미디어 기기에 대한 '접근(*access*)'의 유무로 판단하여, 첨단 미디어 기기 보급 및 접근성의 향상을 통해 해소하려는 시도는 한계가 있다. 즉, 미디어 기기의 보급과 이용자 비율이 높아졌다고 해서 한 사회의 정보격차가 해소되었다고 보기는 어렵다. 디지털 환경에서 수용자의 커뮤니케이션 양식의 변화와 기회의 확대, 정보 선택 능력이 강조됨에 따라 격차라는 것은 더 이상 '격차(*gap*)'의 문제가 아니라 '능력(*competence*)'의 문제라고 할 수 있다(안정임, 2006). 즉, 격차를 줄이는 차원이 아니라 디지털 시대의 민주주의 시민으로서의 역량을 강화하는 방향으로 추진해야 한다.

정보격차 문제와 아울러 미디어 중독에 관한 문제 역시 디지털 미디어 시대에 더욱 심각하게 대두될 것으로 예상된다. 디지털 미디어로 둘러싸인 환경에서 미디어에 대한 중독으로 인해 건전한 사회적 구성원으로 성장하는데 어려움을 겪을 수 있기 때문이다. 디지털 시대의 미디어 교육은 정보격차를 해소하는 동시에 미디어 중독을 예방해야 하는 과제를 안고 있다. 디지털 세대는 휴대전화를 손에 들고 살며 디지털 미디어를 통해 세상을 보고, 행동양식을 학습한다. 그럼에도 우리 사회는 디지털 미디어의 사회적 책임에 대해 여전히 소극적이다. 인터넷 중독이나 게임중독에도 대응해야 하지만, 정작 더 중요한 것은 세계를 이해하고 행동하는 규범과 인지지도(*cognitive map*)를 형성하는데 미치는 디지털 미디어와 디지털 콘텐츠의 영향을 읽는 것이다. 국가적 차원과 사업자 차원에서 이제는 디지털 미디어의 인지적, 사회 문화적 영향에 대한 연구와 사회적 책임에 대한 고민이 필요하다.

디지털 융합시대에는 근본적으로 모든 사회구성원들이 디지털 미디어에 대한 이해, 정보생산·유통에 대한 이해, 분석능력 및 활용능력을 구비하는 것이 필요하다. 디지털 전환을 계기로 디지털 미디어가 환경이 될 것이기 때문에, 정규 교육과정에서 미디어의 정보생산, 유통, 처리 등 미디어 사회현상에 대한 교육과 디지털 미디어 활용 능력의 배양이 필요하다.

(2) 초·중·고등학교 정규 미디어 교육

미디어 리터러시의 발전은 기초의무교육의 첫 단계에서 시작하여 각 연령집단의 필요에 맞게 적용해야 한다. 따라서 초·중·고등학교에 미디어 교육을 정규과목으로 개설하고, 교육과정에 따라 디지털 미디어 리터러시를 육성할 것을 제안한다. 예를 들어, 초등학교 수준에서는 국어, 수학, 인성발전과 함께 디지털 능력의 향상을 위한 커리큘럼을 편성하고, 중학교 수준에서는 디지털 지식을 실제 생활에 적용하고 활용할 수 있도록 한다. 고등학교 수준에서는 미디어에 대한 비판적 활용능력을 중점적으로 배양하는 교과과정을 도입한다. 나아가 대학에서도 교양필수과목으로 미디어 리터러시 관련 과목을 지정하는 한편, 사회교육원 등을 통해 디지털 시대 민주주의 시민으로서의 역량을 지속적으로 향상시킬 수 있도록 한다. 모든 시민들이 정보사회에 참여하기 위해 미디어 리터러시를 교육받을 필요가 있기 때문이다.

[그림 6-2] 교육수준별 미디어 교육목표(예시)



출처: 미디어미래연구소(2010)

현재의 교육제도 및 여건상 당장 미디어 리터러시 과목을 독립 교과목으로 만드는 것은 어렵지만, 미디어 교육의 연속성과 체계성을 위해 정규교과목화

는 관련부처와의 협의와 제도개선을 통해 적극적으로 도입을 추진해야 하는 부분이다. 동시에 미디어 리터러시 교육을 담당할 전문 미디어 교사 양성과 교재개발도 필요하다.

초·중·고등학교에서 체계적인 미디어 교육을 정규교육을 담당할 미디어 전문교사 확충방안으로 '미디어 교사 인증제도'의 도입을 제안한다. 즉, 기존 미디어 관련 학과를 졸업한 인력에 대해 교직과목 이수 등을 통해 미디어 전문교사 자격을 부여하는 것이다. 신문, 출판, 방송, 영화, IT 등 다양한 미디어 분야의 전문가들로 하여금 퇴직 후 재교육을 통해 미디어 전문 교사로 임명해 초·중·고등학생을 대상으로 방과 후 학교에서 다양한 콘텐츠 제작 교육을 담당하게 하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.

(3) 디지털 미디어 조사·연구 (디지털 센서스)

현재 우리나라가 처한 미디어 관련 좌표가 필요하다. "지금 어디에 있는가" 하는 실체에 대한 규명이 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 "어디로 갈 것인가" 하는 좌표도 설정해야 한다. 그러기 위해서는 먼저 디지털 미디어 이용 센서스를 실시하고, 디지털 미디어 세상에 유통되고 있는 콘텐츠에 대한 전수조사가 필요하다. 이는 지속적으로 성장, 관리 가능한 국가 건설을 위해서도 필수적으로 추진되어야 하는 것이다. 그런 취지에서 정기적인 '디지털 센서스(*Digital Census*)' 내지 '준(準) 디지털 센서스(*Semi Digital Census*)' 추진을 제안한다.[26]

미래의 디지털방송 환경에서 이용자들은 매우 세분화되어 있으며, 미디어 동시 이용 등 다양한 이용행태를 보일 것으로 전망된다. 또한 미디어 중독, 유해콘텐츠 등을 비롯해 미디어와 관련된 사회적 문제 역시 심각하게 대두되고 있다. 따라서 방송의 디지털 전환 이후 미디어 전반의 이용현황 및 행태에 관한 '디지털 센서스'가 필요하다. 디지털 전환 지체 등으로 인한 정보격차의 심화에 대비하고, 미디어 관련 사회문제의 예방 및 건전한 미디어 환경 구축을 위한 정책 마련을 위한 것이다.

여기서 제안하는 디지털 센서스는 디지털 이용자와 디지털 미디어, 그리고

26) 전수조사는 아니더라도 이에 가까운 대규모 조사를 정기적으로 실시하는 것이 중요하다.

디지털 콘텐츠까지 디지털 미디어 정책을 위한 기본 인프라로 필요한 것이다. 디지털 센서스는 신성장 동력으로서 디지털산업 발전의 근간이 되어야 한다. 방송통신위원회가 주체가 되어 정기적으로 디지털 센서스를 실시하여, 이를 바탕으로 미래 디지털 미디어 시대의 법제 및 정책을 수립해야 한다.

또한 미디어 리터러시 현황에 대한 조사연구사업이 체계적이고 정기적으로 이뤄져야 하며, 이를 기반으로 미디어 리터러시 정책이 수립되어야 한다. 미디어 리터러시에 대한 평가를 용이하게 하고 그것의 발전을 위해 필요한 요인을 기술하는 것을 용이하게 하기 위해서 정량, 정성적 경험 지표들의 정형화가 필요하다. 이를 위하여 지표를 정형화하기 위한 체계적 연구를 촉진할 필요가 있다. 영국의 오프콤이 성인 및 어린이의 미디어 리터러시 현황에 관한 보고서를 정기적으로 발표하는 것처럼, 방송통신위원회 등 미디어 리터러시 정책을 담당할 기관이 주도적으로 조사연구사업을 진행해야 한다.

이 같은 조사연구사업 결과를 바탕으로 종합적인 미디어 리터러시 교육 대책을 수립해야 한다. 현재 시민단체, 학교 등에서 산발적으로 진행하고 있는 미디어 리터러시 교육을 총괄하여 체계화하여 중복된 사업이나 교육을 일원화하고 분명한 방향을 설정할 필요가 있다. 단순한 미디어 기기 활용법이나 디지털 윤리 교육 차원을 넘어서 디지털 융합시대에 인간답게 살기 위한 능력을 갖추기 위한 대책을 마련해야 한다.

3) 미래 디지털 미디어를 위한 인프라 구축

(1) 디지털 전환과 콘텐츠 제작 인프라(시설 및 인력) 확충

미래의 디지털방송 환경에서는 창조적인 디지털 콘텐츠를 육성하고 제반 인프라를 확충해야 한다. 지상파방송의 디지털 전환은 디지털 경제·디지털 문화의 확대에 필수적이지만, 현재의 수신환경과 방송시장 구조를 감안하면 그 자체로 충분한 것은 아니다. 지상파방송뿐만 아니라 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털화가 이뤄져야 비로소 디지털 콘텐츠가 자유롭게 유통될 수 있다.

현재 디지털 전환에 관한 논의가 다분히 방송신호의 디지털화와 TV수상기

의 디지털화에 치우쳐 있다는 점은 전술한 바 있다. 향후 미래 디지털방송은 고화질・고품질의 콘텐츠가 디지털 방송시스템을 통해 모든 국민에게 차별 없이 향유될 수 있도록 해야 한다. 즉, 디지털 전환은 전송과 수신의 문제만이 아니라 콘텐츠의 고품질화가 동시에 이뤄져야 비로소 완성될 수 있다는 것이다. 지금까지 콘텐츠 육성을 위한 정부의 노력에도 불구하고, 부처 간의 명확한 역할 분담과 협력체계가 마련되지 않아 콘텐츠 부문의 체계적인 인프라는 아직 미비한 실정이다.

디지털 전환에 따른 미래의 고품질 방송 콘텐츠 및 융합형 콘텐츠의 제작을 위한 인프라가 마련되지 않으면, 규모가 작은 콘텐츠 사업자 뿐 아니라 상대적으로 큰 규모를 갖추고 있는 콘텐츠 사업자들도 어려움을 겪을 수 있다. 디지털 제작 장비를 마련하고 교체・운영하는 비용이 크기 때문에, 소규모의 방송사업자들의 경우 이를 개별적으로 운영하기 어렵다.

지상파방송의 디지털 전환과 신규 디지털 방송매체의 도입으로 디지털 HD 콘텐츠 수요의 증가가 예상되는 반면, 상암동 DMS를 비롯한 콘텐츠 공동제작 지원시설은 부족한 상황이다. 방송이외의 다른 디지털 콘텐츠 영역에서도 물리적 인프라의 부족 현상이 예상된다.

물리적인 제작시설뿐만 아니라, 콘텐츠와 관련된 전문 인력의 부족 역시 심각한 문제로 대두된다. 콘텐츠산업은 인력의 창의성이 기반이 되는 산업이기 때문이다. 이에 따라 디지털 전환을 계기로 중장기적인 지원방안을 마련하여 콘텐츠 관련 전문 인력을 양성하고자 하는 법제 및 정책적 노력이 절실히 필요하다. 콘텐츠 기획, 연구개발, 마케팅 등 가치사슬 전반에 대한 국제적 감각을 갖춘 현장 수요 중심의 전문 인력을 육성해야 한다. 중장기적인 인력양성 계획을 수립하고, 콘텐츠산업에 필요한 인력 수급체계를 분석하여 이를 바탕으로 업계, 학계 등 다양한 분야와 연계하여 체계적으로 추진해야 한다.

(2) 공정한 콘텐츠 유통 인프라 구축

방송의 디지털화는 전 세계적인 추세인 만큼, 디지털 콘텐츠의 유통 인프라 역시 글로벌 차원에서 고민해야 한다. 건전한 유통환경의 확립은 창의적인 콘텐츠의 개발 못지않게 중요하기 때문이다. 지상파방송과 일부 MSP 콘텐츠의

2차, 3차 유통창구로 전락한 유료방송 콘텐츠의 품질을 제고하기 위해 공정한 경쟁과 건전한 유통체계의 법제화를 고민해야 한다. 디지털 환경에서 창작물에 대한 합리적 보상체계를 마련하는 것은 콘텐츠 산업의 발전에 필수적이기 때문이다.

이는 방송에만 국한되는 문제가 아니라 통신, 영화, 음악 등 다양한 콘텐츠 부분에 모두 해당된다. 최근 디지털 콘텐츠의 주요 유통창구는 주요 포털과 이동통신사라고 할 수 있는데, 콘텐츠 창작자의 창작의욕을 고취시킬 수 있는 이윤배분 구조가 확립되어 있지 않다. 영화의 경우는 대형 멀티플렉스와 배급사 중심의 구조와 불공정한 연예 매니지먼트 관행 등이 문제되고 있다.

디지털화와 융합으로 미디어 시장이 글로벌 차원으로 확대되고 있는 상황 속에서 창조적 콘텐츠 인프라를 구축하기 위해서는 콘텐츠 유통의 공정 거래 원칙 등 유통환경을 재정비할 필요가 있다. 따라서 향후 디지털 방송법제에는 콘텐츠 공정거래 및 유통촉진에 관한 내용이 포함되어야 한다. 즉, ①중소콘텐츠제작 등의 지원, ②공정한 거래질서의 확립, ③합리적 유통 환경 조성, ④해외 유통 지원 등이 명시될 필요가 있다.

글로벌한 콘텐츠에 대해 많은 정보를 확보하고 있는 글로벌 콘텐츠 전문가 네트워크의 구축도 필요하다. 나아가 콘텐츠 사업자에게 실질적인 도움을 주기 위해서는 '콘텐츠 제작 및 유통정보 센터'를 구축할 필요가 있다. 이는 충분한 제작시설을 갖추지 못한 중소 제작사를 위한 콘텐츠 제작 및 유통정보를 제공하는 정보센터를 구축할 필요가 있다. 어디에서 어떤 콘텐츠가 필요한지 제작단계에서의 시장정보 제공 및 DMC 및 디지털방송지원센터의 시설장비 사용 등 실시간 정보를 제공함으로써 중소제작사의 정보탐색비용 절감 효과를 추구함으로써 효율성을 극대화하고자 하는 것이다.

4) 디지털 저작권 및 보안

국내 온라인 불법 저작물 적발 및 처리건수는 매년 증가 추세에 있으므로, 디지털 경제의 활성화를 위해서는 보다 적극적인 법제 및 정책 마련이 요구된다. 디지털 환경에서 창작물에 대한 합리적 보상체제를 마련하기 위해서라도

디지털 환경에서 불법 복제에 대한 법적인 규제의 틀을 마련할 필요가 있다. 즉, 디지털 경제에서 콘텐츠 유통을 활성화하면서도 이해관계자들의 합리적인 관계를 다시 설정하는 방향으로 공정사용의 원칙 등 저작권 관련 규정을 정비해야 하는 것이다. 영국에서는 2010년 4월 9일, 디지털경제법(*Digital Economy Act 2010*)을 제정하여 온라인상의 저작권 보호를 위해 불법 파일 공유자에 대한 개별 ISP의 의무적 조치를 명시했다.[27] 또 오프콤은 디지털경제법 하에서 저작권 보호를 위해 인터넷서비스제공자(ISP), 저작권 소유자의 준수사항을 명시한 심규 지침을 공개했다.

<표 6-1> 국내 온라인 불법 저작물 적발 및 처리 건수

연도	2007년	2008년	2009년
적발 및 처리건수	12,466,051건	28,132,594건	29,516,167건

출처: 한국인터넷진흥원(2010)

디지털 시대의 개인정보 유출, 해킹 등 디지털 보안 관련 이슈에 대해서도 적극적인 법제 마련이 요구된다. 즉, 정보유통의 활성화를 저해하지 않는 동시에 이용자의 개인정보자기결정권을 충분히 보장해야 하는 것이다. 개인정보 보호와 개인정보 활용의 합리적이고 균형적인 조화를 모색하여 법제를 정비해야 하는 것이다. 디지털 시대의 저작권 및 보안 이슈에 대한 법제의 목표는 디지털 시대의 신뢰를 확보하는 것이다. 신뢰를 바탕으로 자유로운 소통을 활성화하는 방향으로 법제를 모색해야 한다.

5) 디지털 콘텐츠 분쟁조정위원회 구성·운영

디지털 콘텐츠의 저작권을 둘러싼 문제를 해결하는 것뿐만 아니라, 다양한 사업자 간의 분쟁을 조절하는 것이 필요하다. 디지털 융합시대에는 디지털 콘

27) 디지털경제법은 디지털 브리튼 계획의 18개 세부과제 중 하나로 제시된 바 있으며, 저작권・지적재산권, 디지털 보안・청소년 보호 및 디지털 산업 육성・보호 등을 강화하기 위해 제정되었다.

텐츠를 중심으로 이해관계가 있는 단말사업자와 콘텐츠사업자, 그리고 네트워크사업자가 모두 분쟁의 주체나 대상이 될 수 있다.

디지털 융합시대에 정부가 직접 개입하여 산업을 통합하면서 산업정책을 펴는 경우 정부와 사업자, 정부와 정부 간에 분쟁가능성은 더욱 높을 수밖에 없다. 기본적으로 시장구조와 관련해서는 정부와 사업자간 분쟁 가능성이, 시장행위와 관련해서는 주로 사업자와 사업자간의 분쟁 가능성이 높으며, 시장성과와 관련해서 사업자와 소비자 간의 분쟁 가능성이 높다. 그러나 시장행위영역은 정부와 정부의 규제 분쟁의 지역이 될 수 있으며, 아울러 산업정책 입력단계에서 미디어산업 가치사슬상 관련된 정부부처 간에 정부-정부 간 분쟁의 여지가 높다. 한편 정부의 시장성과를 정책에 반영하는 행태와 관련해서 정부와 소비자 간의 분쟁 여지도 높다.

이 같은 분쟁의 조정을 공정거래위원회에 위임할 것이 아니라, 직접적으로 디지털 콘텐츠를 중심으로 사업자·정부·소비자 간의 분쟁을 조정하는 기능을 해당부문 규제기관이 별도로 구성·운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 방송통신위원회, 방송통신심의위원회의 해당 기능과 아울러, 관련부처의 콘텐츠분쟁조정 기능을 통합적으로 운영할 수 있는 법·제도적 뒷받침이 수반되어야 한다.

[그림 6-3] 미디어산업 정책과 정부-사업자-소비자 분쟁



출처: 김국진(2008)

6) 통합 미디어정보법제의 도입

새로운 매체가 등장할 때마다 개정을 반복해온 것은 방송법 체계에 근본적인 변화가 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 즉, 디지털 전환을 계기로 기존의 전송수단에 따른 수직적 형태의 법제를 수평적 형태로 전환하는 법체계 전반의 개편과 통합 미디어정보법제의 도입이 절실히 요구되고 있다.

우선, 방송법 내의 방송개념을 다시 정립할 필요가 있다. 사회적 영향력, 선형서비스, 텔레비전 수신, 지상파방송의 여부, 이용자의 통제력 등 구체적 기준에 근거하여 방송의 개념을 재정립하는 것이다.

경쟁 활성화를 위한 서비스 분류체계 간소화 및 진입, 소유 장벽의 완화가 필요하다. 유럽과 같이, 전송서비스 계층에 대한 진입을 완화시켜 전송계층에 대한 신규기술 및 서비스 진입이 활발히 이루어지도록 장해야 한다. 기존의 케이블TV, 위성방송, IPTV, 통신 등의 구분을 없애고 모두 전송서비스 계층으로 일원화하고 향후에 진입하는 신규기술을 이용한 전송서비스 역시 모두 포괄할 수 있는 분류체계를 마련해야 한다. 또한 전송계층의 정책목표는 서비스 활성화에 있으므로 강력한 소유규제나 진입규제를 지양하고, 사업자 자율에 맡기는 것이 바람직하다.

전송서비스 시장에 대한 경쟁상황 평가와 시장지배적 사업자 지정 및 행위규제 여부에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 방송법에는 시장지배적 사업자에 대한 개념이나 경쟁상황 평가에 대한 내용이 없다. 따라서 통합법 체계에서는 케이블TV, 위성방송, IPTV를 포함한 전송서비스 시장에 대한 경쟁상황 평가 제도를 마련해야 한다.

마지막으로 모든 사회의 구성원이 기본적인 방송, 통신서비스의 소비에서 제외되지 않도록 기본적 방송, 통신 서비스에 대한 보편적서비스 제도를 적용할 필요가 있다. 기존 통신서비스에 적용되었던 보편적서비스 제도를 유지 및 확장시켜 모든 사회의 구성원들이 저렴한 가격에 기본적인 방송 및 통신서비스를 이용할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 다만, 미래 디지털 미디어 환경의 변화에 대응할 수 있는 보편적 서비스 제도에 대한 검토가 수반되어야 할 것이다.

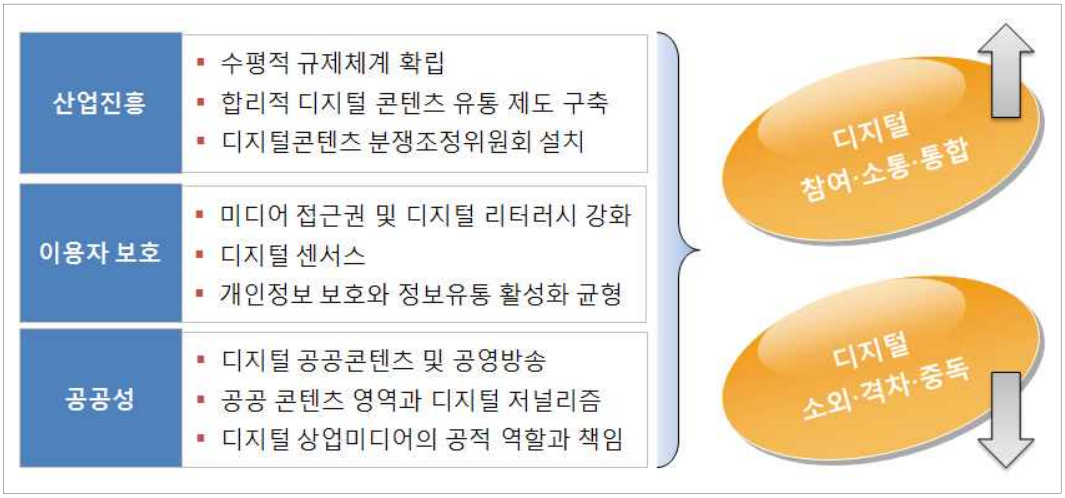
<표 6-2> 통합 미디어정보법제의 주요 내용

구분	이슈	주요내용
산업진흥	수평적 규제체계	• 디지털 방송 개념 정의 • 디지털 미디어 서비스 분류체계 및 시장획정 • 경쟁상황평가와 시장지배적 사업자 지정 및 행위규제 여부에 대한 법적 근거 마련
	합리적 디지털 콘텐츠 유통	• 경쟁 활성화를 위한 진입, 소유 장벽의 완화 • 디지털 창작물에 대한 합리적 보상체제 마련 • 중소콘텐츠 제작 지원 및 합리적 유통 환경 조성 • 콘텐츠의 글로벌 유통을 활성화 지원 근거 마련
	디지털콘텐츠 분쟁조정	• 디지털콘텐츠 분쟁조정위원회 설치에 관한 내용 • 디지털콘텐츠를 중심으로 제반 미디어 분쟁 조정
이용자 보호	미디어 접근권	• 방송, 통신 서비스에 대한 보편적서비스 제도 적용 • 미디어 접근권 실현을 위한 구체적 방안 • 정보격차 해소와 디지털 리터러시 증진 위한 미디어 교육 관련 내용
	디지털 센서스	• 디지털 미디어 전반의 이용현황 및 행태에 관한 조사 연구사업 주체, 내용, 방식 등 규정
	개인정보 보호	• 개인정보 유출, 해킹 등 디지털 보안 이슈 대응 • 정보유통의 활성화를 저해하지 않으면서 이용자의 개인정보자기결정권을 충분히 보장
공공성	디지털 공공콘텐츠	• 공공 콘텐츠 제공 시스템 평가(공적가치 심사 등) • 공공 콘텐츠 제공 주체로서 공영방송의 역할 • 콘텐츠 다양성 확보 위한 공공 콘텐츠 개발·육성 • 디지털 아카이브 구축 및 접근 환경 조성
	디지털 저널리즘	• 공공 콘텐츠 영역과 디지털 저널리즘 유지·발전 • 다양한 디지털 저널리즘의 방향과 위상 정립
	디지털 상업미디어	• 디지털 전환 이후 상업미디어의 공적 역할과 책임에 관한 내용

Ⅶ. 결론

디지털 전환 이후를 위한 법·제도 개선은 디지털 전환에 따른 혜택을 극대화하는 한편, 디지털 전환으로 인해 예상되는 문제는 최소화하는 방향으로 이뤄져야 한다. 즉, 미래의 디지털 융합 환경에서는 디지털 소외·격차·중독을 최소하고, 디지털 참여·소통·통합을 최대화 하는 방향으로 법제와 정책이 마련되어야 한다는 것이다. 전환 지체자들을 지원하는 소극적 대책에서부터 디지털 전환의 혜택이 제대로 향유될 수 있도록 하기 위한 적극적 방안까지 마련해야 한다.

[그림 7-1] 디지털 전환 이후 법·제도 개선방향



흑백텔레비전에서 컬러텔레비전으로의 전환이 제1의 혁명이었다면 현재 진행되고 있는 디지털방송 전환 과정은 제2의 혁명이라고 할 수 있다. 그러나 법·제도적인 준비가 제대로 이뤄지지 않으면, 2012년 아날로그 방송 종료 이후에 실질적인 디지털 전환의 혜택이 나타나지 않을 수 있다. 따라서 현재와 같이 사업자나 시청자에게 디지털 전환을 강제하는 방식이 아니라, 디지털방송 산업을 활성화하고 디지털방송을 통해 디지털 시민으로서의 참여기회를 확대하는 등 디지털 전환에 동참할 유인을 제공하는 방향으로 정책을 추진하는

것이 바람직하다. 디지털 전환은 조기 전환자부터 자발적인 전환자와 전환 지체자, 전환 거부자에 이르기까지 전 국민을 대상으로 하기 때문이다(안임준·김경환, 2009).

디지털 전환에는 사업자 차원의 전환, 수용자 차원의 전환, 그리고 정부 규제 및 정책 차원의 전환이 모두 조화롭게 추진되어야 한다. 우선, 사업자 차원의 전환도 단순히 지상파방송만의 전환이 아니라 제반 방송 사업자의 디지털화를 함께 추진해야 한다. 그러한 측면에서 디지털 위성방송, 디지털 케이블, IPTV까지 하나의 그림 속에서 다뤄져야 한다. 둘째, 수용자 차원의 전환은 단순히 가구 차원의 전환이 아니라 수상기 차원의 전환이 다뤄져야 한다. 이미 복수의 TV를 가진 세대가 다수를 이루고 있기 때문이다. 그러한 의미의 연장에서 빈곤층에 대한 디지털 컨버터 셋톱박스 보급 전략은 일부 시청자들을 진정한 의미의 디지털 전환에서 소외시키는 전략이므로, 궁극적으로 이들에게도 디지털TV 수상기의 보급이 필요하다. 셋째, 정부의 정책과 규제 차원의 전환은 바로 디지털 방송 정책과 디지털 미디어 정책을 강조하는 것이다. 무엇보다 디지털 방송에 대한 비전을 제시하고 사회적 합의를 이끌어낼 수 있어야 한다.

이 같은 맥락에서 디지털방송 정책은 지상파방송의 디지털 전환 정책만으로는 충분하지 않다. 디지털방송 정책은 방송만의 정책도 아니고 디지털 미디어 정책의 일부로 추진되는 것이 타당하다. 영국이 2008년 발표한 <디지털 브리튼(*Digital Britain*)> 계획처럼, 디지털 세계의 한국에 대한 정책이 마련되어 있어야 한다는 것이다. 따라서 디지털 미디어 법제 및 정책이라는 차원에서 종합적으로 검토되어야 한다.

그럼에도 불구하고 국내에서는 아직 디지털 미디어 법제와 정책이 마련되어 있지 못하다. 비록 디지털 전환이 완료되지 않은 상황이지만, 디지털 미디어 시대에 대한 비전을 가지고 이를 실현하는 정책으로서의 디지털 미디어 정책이 필요하며 이에 조화로운 디지털 방송 법제와 정책이 필요하다. 큰 그림 하에 디지털 전환 정책을 추진해야 한다. 아날로그 단말을 가진 다수의 수용자와 아날로그로 수익을 올리고 있는 다수의 사업자가 존재하는 상황 자체가 디지털 전환의 장애요인이 되기 때문에, 디지털 전환을 제대로 추진하기 위해서라도 디지털 미디어 정책이 필요하다.

<표 7-1> 디지털 전환 이후를 대비한 과제

구분	주요 내용
디지털 시대의 공공 서비스미디어	• 공영방송의 위상 재정립 • 공공 콘텐츠 영역과 디지털 저널리즘을 유지·발전
디지털 시대의 유료방송/상업미디어	• 유료방송을 포함한 방송 전반의 디지털 전환 추진 • 상업미디어의 공익적 역할
정보격차 해소 및 디지털 리터러시 증진	• 미디어교육의 정규교과목화 및 미디어교육교사 인증제 • 디지털 센서스 정기적 실시
디지털콘텐츠 분쟁조정위원회	• 콘텐츠를 중심으로 사업자 간의 분쟁 조정
방송통신 통합법제	• 수평적 규제체계 하의 공정한 거래질서의 확립 • 중소콘텐츠 제작 지원 및 합리적 유통 환경 조성
디지털미디어정책위원회 (가칭)	• 디지털미디어 제반 법제 및 정책 제안(<미디어 2020>) • 디지털미디어 산업진흥, 이용자 보호, 공공성 증진

디지털 전환에 따라 발생할 수 있는 문제점으로 가장 많이 제기되는 것은 디지털 격차에 관한 우려다(고삼석, 2010; 안임준・김경환, 2009; 정군기, 2008). 방송의 디지털 전환은 그동안 컴퓨터와 인터넷 분야에 국한되어 논의되던 디지털 디바이드 문제를 방송미디어 분야로 확대되고 있다(정군기, 2008). 방송의 디지털 전환 이후 디지털 지체자를 발생시킬 우려가 있기 때문이다. 과거 방송의 디지털 디바이드는 주로 신체적 장애와 관련하여 논의되었으나(정군기, 2008), 디지털 전환으로 인해 방송의 디지털 지체는 장애인, 고령자, 저소득층 등 다양한 계층으로 확대되어 나타날 것으로 예상된다.

디지털방송 시대의 정보격차는 기본적으로 차별적 서비스의 유료화에서 기인하는 부분이 적지 않을 것이다(김광호, 2006). 즉, 소수의 취향과 관심을 가진 콘텐츠라 하더라도 모두에게 서비스가 제공되는 것이 아니라, 경제적 여유가 뒷받침되는 일부 소비자들의 관심과 취향만이 충족될 것이라는 지적이다.

디지털시대에는 특성이 다른 다양한 여러 미디어가 뒤섞이게 되면서 방송의 보편성과 공익성보다는 경쟁력 위주의 정책을 펴게 될 경우 방송으로부터 수용자가 소외되는 결과를 초래할 가능성이 적지 않다(김광호, 2006).

디지털 전환의 시청자 지원을 디지털 격차 해소라는 관점에서 접근하는 경우가 일반적이었다. 즉, 디지털 전환의 이른바 지체자에 해당하는 소외계층의 디지털 전환 지원은 디지털 격차 해소의 범주에 포함된다는 주장이다(안임준 외, 2009).

디지털 격차는 장래에 회복될 수 없는 학력 격차와 기술 격차, 문화 격차로 확대되고 결국은 심각한 계층 간 격차로 귀결된다는 점에서 빈부 격차와 정보 격차가 심각하게 확대될 가능성이 높으며, 이로 인해 더 많은 정보 소외계층이 양산될 가능성이 높아지고 있다(OECD, 2000; 강신원, 2001). 디지털 디바이드는 디지털미디어에 대한 '접근'과 '이용'이라는 두 가지 측면에서 연구가 진행되어 왔지만, 최근에는 심리적, 사회문화적인 배경의 '활용' 또는 '수용'의 문제로 초점이 모아지고 있다(정군기, 2008).

디지털 전환 이후에도 보편적 서비스로서 방송의 공적인 가치는 여전히 유효할 것이다. 지상파 방송은 공익성 개념으로 통신의 보편적서비스 개념과 비교되며 디지털 전환으로 인해 방송은 더욱 '지불의 보편성'(이용)과 '지리적 보편성'과 같은 보편적 서비스가 요구된다(정군기, 2008). 정군기(2008)는 방송의 디지털 전환으로 인한 디지털 디바이드의 해소를 위해 ①보편적서비스의 보다 광범위한 적용, ②전 국가적 디지털미디어 리터러시 실시, ③공공영역의 디지털담론 확산 등 3가지 방향을 제시했다.

디지털 리터러시의 강화는 방송의 디지털 전환 이후 추구해야 할 근본적인 과제이다. 우선, 해외처럼 디지털 리터러시를 구현할 수 있는 큰 프로젝트를 설정하고 그 속에 디지털 전환 이후 방송 시청자가 디지털 방송을 시청 및 활용하면서 리터러시를 구현할 수 있는 방안을 도출해야 한다.

미국의 경우 미디어의 미래, 영국의 경우 디지털 브리튼 프로젝트와 같이 국민들의 디지털 역량을 강화할 수 있는 대단위 프로젝트를 기획하여 진행하고 있는 반면, 국내에는 그러한 프로젝트가 진행되지 못하고 있는 상황이다. 정부 및 규제기관 차원에서는 우선 거시적인 큰 그림을 도출할 수 있는 위와 같은 대단위 프로젝트를 구상하는 작업이 시급해 보인다.

앞서 언급한 바와 같이 방송의 디지털 전환은 통신의 광대역화와 더불어 방송통신융합의 핵심 동력이다. 그러므로 디지털 전환 이후를 위한 법·제도 개선 방향은 융합 법체계 개편과 별도로 생각할 수 없다. 디지털전환특별법은

아날로그방송 종료일을 2012년으로 법제화하고 저소득계층 지원 대상과 수신환경개선, 텔레비전 수상기에 디지털튜너를 내장 판매하도록 한 것이 주요 내용이다. 그러나 수용자 대책 등에 일부 미흡함이 있을 뿐만 아니라, 아날로그방송 종료 후 1년까지만 효력을 유지하기 때문에 향후 디지털 방송 환경에 대응하기 위한 근본적인 법제라 할 수 없다.

디지털 전환을 계기로 현재 방송법, 전파법, 인터넷멀티미디어방송사업법 등으로 분산되어 있는 방송 관련법 체제의 개편이 요구된다. 2000년 3월, 기존 방송법과 종합유선방송법 등을 통합한 방송법이 제정되었지만, 이후 지난 10년 동안 국내 방송 관련법은 디지털 위성방송, 이동디지털멀티미디어방송(DMB), IPTV 등 뉴미디어가 등장할 때마다 개정을 반복해야 했다. 결국 IPTV는 방송법 내에 포함하지 못하고 한시적인 특별법을 따로 만드는 형태가 되었다. 방송통신융합이라는 흐름에 맞게 전기통신사업법을 비롯한 통신 관련 법제를 포괄하는 미디어 관계 법제의 정비가 이뤄져야 한다.

디지털방송 법체계는 현재의 법질서와 규제 체계를 최대한 존중하되, 법 적용상의 혼란을 최소화할 수 있는 방향으로 단일 법체계를 지향하여 개편하는 것이 바람직하다. 여기에는 보편적 서비스와 콘텐츠 규제 수준 등에 관한 새로운 고민이 반영되어야 한다.

디지털 시대 방송법 규제의 핵심 목표 중 하나는 방송의 공익성과 산업적 측면을 어떻게 조화시키느냐 하는 문제라 할 것이다. 새로운 미디어의 등장으로 인해 방송법은 공익적 측면과 더불어 산업적 측면을 더하는 방향으로 개정되었으나, 현행 방송법은 엄밀한 의미에서 산업적 진흥은 충분히 고려하지 못하고 있다는 평가도 있다. 현재 국내 방송법은 모든 방송사들로 하여금 공익성 책무와 산업적 활성화라는 두 가지 목표를 동시에 구현하도록 획일적으로 규제하고 있다. 모든 방송사들이 공히 시장에서 광고를 유치하기 위해 경쟁하고, 이와 동시에 공익성을 구현하도록 하는 정책은 그 목표부터 근본적으로 수정해야 할 필요가 있다.

방송의 디지털화는 주로 지상파 방송의 경우에 국한하여 고민하고 지원책을 강구하는 경향이 있다. 이 같은 경향은 수용자입장에서 보면, 지상파방송이 가장 보편적으로 수용되어온 것이고 이는 디지털환경에서도 보편적으로 수용되어야 할 콘텐츠로 이해되는 것에 원인이 있다.

방송의 디지털 전환과 관련한 지원시스템은 한시적 성격을 띤다. 그러나 정작 필요한 것은 지상파 방송만의 전환정책도 아니고, 플랫폼 사업자만의 지원정책도 아닌 콘텐츠를 중심으로 한 디지털방송시대에 종합적으로 부응하는 지원 시스템이다. 이는 새로운 디지털방송 산업 부문에 대해 시장행위와 시장성과를 지속적으로 모니터링 하여 이를 개선하는 정책을 체계적으로 구축하는 것이다. 이는 단순히 콘텐츠 제작이나 유통에 국한한 지원시스템이 아니라 시장 전반을 모니터링하고 치유, 개선하는 차원의 종합 지원시스템이다.

방송의 디지털화를 활성화하기 위한 종합적인 지원 정책은 디지털방송 산업의 경쟁력 강화, 수용자 복지 증진 등을 위해 반드시 필요하다. 우선, 디지털방송 산업의 경쟁력 강화를 위해 지원정책이 필요하다. 위성방송을 비롯해 지상파방송과 케이블TV가 디지털화를 통해 다채널화, 고화질화 되고 있는 상황에서 국내 디지털방송산업의 경쟁력을 유지하기 위해서는 디지털화 및 이에 대한 지원정책이 불가피하다는 것이다. 둘째, 고도의 양방향서비스 제공을 통해 수용자 복지를 증진시키기 위해 지원정책이 필요하다. 디지털방송은 다른 매체에 비해 양방향 및 고속, 대용량 전송이라는 장점을 갖고 있다. 고품질의 양방향 서비스를 통해 데이터방송, VoD, 전자상거래 같은 부가서비스를 활성화함으로써 방송산업의 발전과 더불어 소비자의 욕구를 충족시키는데 기여할 수 있다.

방송의 디지털 전환은 궁극적으로 제반 정보서비스의 디지털화를 의미하므로 기존의 아날로그 체제의 규제체제뿐만 아니라 정책지향의 목표와 비전도 변경을 검토해야 하며, 기존 아날로그 때와는 상이한 접근이 필요하다. 그러한 면에서 미국, 영국 등 선진국이 보이는 미래 미디어에 대한 고민의 움직임은 디지털코리아를 세계적으로 디지털 시대를 선도하는 주체로 만들고자 하는 우리나라에 시사하는 바가 대단히 크다. 무엇보다도 중요한 것은 방송에 국한한 고민이 아니라는 것이고, 총체적으로 미디어 관점에서 접근한다는 것이다.

결국 '어디에나 존재하는 미디어(*Media Everywhere*)' 시대에 부합되는 미디어에 대한 비전과 미디어 정책 목표를 설정하는 것이 필요하다. 이에는 종합적이며 일관된 미디어 접근이 요구된다. 아울러 검토되어야 하는 것은 기존의 단말, 네트워크 중심 미디어 정책이 콘텐츠 중심 정책으로 변할 수밖에 없다는 것이다. 이를 위해서는 시간과 장소, 플랫폼, 단말에 상관없이 끊어짐 없이

(*seamless*) 이용 가능한 정보, 오락서비스가 가능해야 하는데, 여기에는 기존 제도의 개편에 대한 논의를 수반하지 않을 수 없다.

<표 7-2> 디지털미디어정책위원회의 위상과 역할

구분	주요 내용
위상	• 미디어 2020 계획의 수립을 위한 한시적 위원회
구성	• 정부, 학계, 업계 전문가
역할	• 미디어 2020 계획의 수립 • 디지털미디어 산업진흥, 이용자 보호, 공공성 증진 정책 제안 • 디지털미디어 제반 법제 및 정책 추진

따라서 국내에서도 미국이나 일본, 영국을 비롯한 유럽에서와 같이 전향적으로 디지털 전환 이후의 디지털 미디어 시대에 적용될 미디어 철학과 비전을 반영하는 제도와 정책의 종합적인 고민의 장과 과정이 필요하다고 하겠다. 이를 위해 '디지털미디어정책위원회'(가칭)의 출범을 제언한다. 디지털미디어정책위원회는 정부, 학계, 업계의 전문가들로 구성된 한시적 위원회로서, 디지털미디어 산업진흥, 이용자 보호, 공공성 증진을 위해 디지털미디어 제반 법제 및 정책을 제안하고 이를 추진하는 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

참고문헌

고삼석(2010). 『방송의 디지털 전환에 따른 정보격차 해소방안에 관한 연구』. 중앙대학교 박사학위논문.

강상현・김국진・정용준・황근(2008). 『디지털방송법제론』. 커뮤니케이션북스.

김경환(2008). 아날로그방송의 디지털 전환 정책의 현황.『국회도서관보』, 45권 4호, 18-25.

김광호(2006). 지상파 디지털전환 과제와 보편서비스의 필요성. 한국방송기술인연합회, “무료디지털시청권, 어떻게 확보할 것인가” 토론회(2006. 6. 21) 발표문.

김광호(2008). 디지털 전환 특별법 공포와 추진 방향.『신문과 방송』, 158-161.

김국진(2007). 『방송통신융합의 이해』(개정판). 나남출판.

김대호(2001). 디지털방송의 법제도: 해외 주요국에서 제기된 법제도 이슈를 중심으로. 『방송연구』, 2001년 여름호, 129~159쪽.

김대호・강현희(2009). 디지털 방송 전환 추진체계 국내외 비교 연구. 방송통신위원회.

김정태(2010). 『디지털 시대, 방송법 해설』(2010년 개정2판). 커뮤니케이션북스.

김경환(2009).『일본의 디지털 전환 현황 및 저소득층 지원 방안』. KT경제경영연구소.

김인희(2009). 미국의 디지털방송 전환 완료에 대한 최근 동향.『방송통신정책』, 21권 12호, 89-96.

김지현(2009). 디지털 시대 공영방송의 책무성 재정립: 프랑스.『해외방송정보』, 734호, 54-63

박남기(2009). 정부 주도하에 저소득층 지원 대책에 총력.『해외방송정보』, 734호, 2-10.

박민성(2009). 일본, ‘통신・방송의 종합적 법체계’ 최근동향. 『정보통신정책』, 21권 15호, 통권 468호.

박민성(2010). 日, ‘제10차 디지털방송 추진을 위한 행동계획’ 발표.『방송통신정

책』, 22권 1호, 45-54.
박민성(2010). 일본 'u-Japan 전략'의 특징과 시사점.『방송통신정책』, 489호, 1-16.
박시백(2010). 아날로그 방송 종료 시범사업과 디지털 전환.『전파방송통신저널』, 24호, 18-39.
방송통신연구부(2010). 미국 출장 결과 보고서.
성동규(2010). 디지털 전환 취약계층 지원방안. 한국방송학회, "2012 지상파 방송 디지털 전환 세미나" 발제문.
성욱제(2010). 프랑스 미디어 개혁의 성과/진행상황.『KISDI 이슈리포트』, 10-03, 1-52.
신진규 (2010). 디지털 전환 시범사업과 시청자 지원.『방송문화』, 343호, 32-37.
안민지(2009).『미국 지상파 디지털 전환과 국내 시사점』. KT경제경영연구소.
안임준(2008). 영국 방송의 디지털 전환에 관한 연구.『방송문화연구』, 20권 2호, 83-118.
안임준・김경환(2009). 지상파방송의 디지털 전환에 따른 시청자 지원 방안에 관한 연구: 영국, 미국, 일본 사례연구를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션> 10권 2호, 36~63쪽.
안정민(2010). 미국에서의 방송통신융합법제의 현황과 전망: FCC 정책에 대한 법원의 제동과 오바마 정부의 당면과제.『언론과 법』, 9권 1호, 1-30.
안창현(2010). 日 총무성, 디지털 완전전환 1년 앞두고 최종대책 발표.『해외방송정보』, 746호
왕상한(2001). 디지털 방송 시대 방송법의 정비방안. 『서강법학연구』, 제4권.
_____(2001). 디지털방송과 방송법.
유경한・강상현・권혁민(2010). 지상파 디지털방송 직접수신 의향 및 디지털방송 수신기기 채택 요인에 관한 연구. 『한국방송학보』, 24권 4호.
이미정(2009).『디지털텔레비전으로의 전환을 위한 갈등관리 연구: 이해당사자 중심으로』. 건국대학교석사학위논문.
이원태 외(2009).『디지털시대 사회통합을 위한 시민의식 제고방안』. 정보통신정책연구원.

이재영 외 (2009).『디지털방송 전환 추진방안 연구』. 방송통신위원회.
장병희 (2010). 해외 지상파 다채널 플랫폼 정책 사례 연구: 영국 프리뷰(Freeview)를 중심으로.『사회과학연구』, 49권 1호, 1-36.
전수연(2009). 일본 '디지털 전환'의 경제효과 발표.『방송통신연구』, 463호, 63-71.
전한얼・최성진・김국진(2007). 디지털방송 지원시스템 구축 방안 연구. 방송위원회. 정책영구 2007-13.
정국환・김희연・양동복(2009). 디지털 전환 정책의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안.『KISDI 이슈리포트』, 09-05, 1-33.
정군기(2005). 영국 공공서비스방송 PSP 모델 연구: 디지털 전환과 융합을 넘어서. 『방송학연구』, 8권 1호. 242~287쪽.
정군기(2008). 디지털방송 전환에 따른 정보격차해소 방안. 『KADO 이슈리포트』, 통권 52호, 5권 3호. 한국정보문화진흥원.
정용준(2009). 디지털 방송의 공익성. 커뮤니케이션북스.
정윤식(1998). 디지털시대, 각국의 현황과 전망. 한국방송협회, 디지털 방송 토론회 발표문(1998. 11. 20).
정인숙(2010). 한국의 디지털전환정책에 대한 위험요인 분석. 『한국위기관리논집, 6권 4호』.
정준희(2009). BBC, 조직개편 통해 디지털 방송환경 조성.『해외방송정보』, 734호, 25-53.
주재원(2010). Digital UK, 성공적인 디지털전환 홍보. 『방송문화』, 2010년 4월호.
지성우(2009). 디지털전환 특별법 등 관련법의 쟁점.『방송문화』, 335호, 10-15.
천명재 (2010). 디지털전환을 위한 남은 과제.『방송문화』, 347호, 62-63.
채성혜(2010). JAPAN: 2011년 7월 지상파방송 디지털 전환, 연말 96% 보급 목표.『신문과 방송』, 477호, 128-131.
최선욱 (2010). 미국의 디지털전환 과정에서 나타난 위기요인과 시사점.『해외방송정보』, 739호,
초성운・한은영・이상우・김국진・곽동균・강남영(2002). 『디지털시대의 방송산업 경쟁구도 분석 및 법・제도 개선방안 연구』. 정보통신정책연구원.

연구보고 02-39.
최성진(2010). 시청자 수신환경 실태 및 보편적 시청권 구현 방안. 한국언론정보학회 세미나 디지털 전환시대의 보편적 시청권, 어떻게 보장할 것인가? 2010년 7월 15일.
최지선(2010). 디지털TV 전환 현황과 수신기 보급 정책, 『글로벌 콘텐츠 동향과 분석』, 09-15(통권 302호).
한국전파진흥협회(2009). 『저소득층 TV시청행태조사』.
한국전파진흥원(2010). 『디지털전환 관련 일본조사단 출장보고서』.
한국정보화진흥원(2010). 『디지털 시대의 사회 통합을 위한 전략 및 시사점』.
허원제(2010). 『2013 디지털 방송전환 정책자료집』.
DCMS(2009). *Digital Britain: Final Report*.
DigiTAG(2008). *Analogue switch-off: Learning from experiences in Europe*.
Kaplan, A. (2010. 7. 8). Media literacy in the digital age. available at http://reboot.fcc.gov/futureofmedia/blog?entryId=549398
Matt Locke (2006). Open Innovation: BBC Future Media & Technology. BBC Future Media & Technology.
Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communication Policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ; Hampton Press, Inc.
Ofcom (2007). *Digital Television Switchover and Disabled, Older, Isolated and Low Income Consumers*. London: Ofcom.
Ofcom (2009a) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q1 2009)*. London: Ofcom.
Ofcom (2009b) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q2 2009)*. London: Ofcom.
Ofcom (2009c) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q3 2009)*. London: Ofcom.
Ofcom (2009d) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q4 2009)*. London: Ofcom.
Ofcom (2010a) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV,*

Q1 2010). London: Ofcom.

Ofcom (2010b) *The Communications Market: Digital Progress Report(Digital TV, Q2 2010)*. London: Ofcom.

PLUM (2009). *Entertainment in the UK in 2028: A report for Ofcom*.

[붙임] 디지털 전환에 따른 전파관련 고시의 기술 정합성 검토 결과

1. 디지털 전환에 따른 전파관련 고시 검토 개요

1) 전파관련 고시의 기술 정합성 검토 필요성

디지털 전환과 관련하여 2012년 아날로그 지상파 TV의 종료와 디지털 전환 이후에 대비하기 위해 아날로그방송과 관련된 전파법 고시의 기술관련 법령 정합성을 검토하고, 관련 고시 제·개정사항을 도출할 필요가 있다. 이에 따라 현재 전파법 관련 고시 중에서 ①무선국의 운용 등에 관한 규정, ②무선국 및 전파응용설비의 검사업무 처리 기준, ③무선국종사자 종사범위 등에 관한 규정, ④무선설비규칙, ⑤방송구역전계강도의 기준, 작성요령 및 표시방법, ⑥방송수신보호용 무선설비, ⑦방송 공동수신설비의 설치기준에 관한 고시 등을 검토했다.

2) 기술 정합성 검토 기본방향

본 연구에서는 차후 고시 개정안 마련에 앞서 디지털 전환 이후 아날로그 방송의 종료에 따라 개선이 필요한 사안에 대한 검토 의견을 제시하고자 한다. 이를 위해 디지털 전환에 따른 전파 관련 고시의 기술적 정합성을 검토하여, 전파 관련 고시 중 디지털 전환 이후 삭제 또는 개정 필요한 부분을 열거했다. 전파관련 고시의 기술 정합성 검토는 아날로그 지상파방송의 종료에 따라 실효성이 없어질 것으로 예상되는 조항을 삭제하고, 디지털방송에 적합한 규격과 기준으로 정비해야 할 조항을 적시하는 것을 기본 방향으로 이뤄졌다. 검토대상 고시 중에서 디지털 전환에 따라 개선이 필요하다고 판단되는 조항을 선별하고, 각 조항에 대해 해당 전문가들의 자문을 구해 검토의견과 개선방향을 정리했다.

2. 전파법 고시의 기술 정합성 검토결과

1) 무선국의 운용 등에 관한 규정 (방송통신위원회고시 제2010-3호)

이 규정은 전파법 중 전파자원의 이용 부분에 해당하는 제27조(통신방법 등)에서 제31조(실험국 등의 통신)·제36조(방송수신의 보호) 및 선박안전법 제29조(무선설비)에 따른 무선국의 운용 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

본 규정에서 107조(통상수신이 가능한 방송의 기준) 조항이 디지털 전환과 관련하여 정합성 검토가 필요한 사항으로 지적되었다.

(1) 디지털 방송의 화질 기준

제107조 (통상 수신이 가능한 방송의 기준) ①법 제36조제2항에 따른 통상적으로 수신이 가능한 방송의 기준은 옥외 공중선으로 방송전파를 수신하여 정상적으로 작동하는 텔레비전수상기에 보여지는 화면상태의 등급이 다음 표에 의한 보통 이상인 경우를 말한다.

등 급	평 가 기 준
우 수	장애를 느낄 수 없음
양 호	장애를 느낄 수 있으나 시청이 불편하지 않음
보 통	조금은 불편하지만 시청은 가능함
불 량	시청이 불편함
매우불량	시청이 매우 불편함

②제1항의 규정에 의한 화면상태의 등급은 방송통신위원회가 결정한다.

① 개선 사유

○ 본 규정은 아날로그방송에 적합한 화질기준으로서 디지털방송에 적용하기에 부적합하며, 평가기준 역시 매우 주관적이라는 한계

② 검토 결과

○ 아날로그방송에만 적용할 수 있는 화질기준이므로 디지털방송에 적합한 새로운 화질기준을 마련해야 함

○ 디지털방송 수신환경 개선과 관련하여 체계적인 조사를 위해서는 객관적인 화질기준을 마련할 필요가 있음

③ 개선 방향

○ 아날로그와 디지털을 구분하여 화질 평가 기준을 제시

제107조 (통상 수신이 가능한 방송의 기준) ① 법 제36조제2항에 따른 통상적으로 수신이 가능한 방송의 기준은 옥외 공중선으로 방송전파를 수신하여 정상적으로 작동하는 텔레비전수상기에 보여지는 화면상태의 등급이 다음 각 호에 의한 보통 이상인 경우를 말한다.

1. 아날로그TV인 경우

등 급	평 가 기 준
우 수	장애를 느낄 수 없음
양 호	장애를 느낄 수 있으나 시청이 불편하지 않음
보 통	조금은 불편하지만 시청은 가능함
불 량	시청이 불편함
매우불량	시청이 매우 불편함

2. 디지털TV인 경우

등 급	평 가 기 준
우 수	장애를 느낄 수 없음
양 호	장애를 느낄 수 있으나 시청이 불편하지 않음
불 량	시청이 불편함

② 제1항의 규정에 의한 화면상태의 등급은 방송통신위원회가 결정한다.

○ 현행 디지털방송 화질평가 수신등급 기준

등급	평가기준
1등급(양호)	4분 동안 수신화면 관찰하여 불완전한 화면 발생횟수 0 회
2등급(보통)	4분 동안 수신화면 관찰하여 불완전한 화면 발생횟수 1~3 회
3등급(불량)	4분 동안 수신화면 관찰하여 불완전한 화면 발생횟수 4 회 이상

2) 무선국 및 전파응용설비의 검사업무 처리 기준 (방송통신위원회고시 제2009-44호)

이 고시는 전파법 시행령 제45조(정기검사의 시기·방법 등) 제6항의 규정에 의하여 무선국 또는 전파응용설비의 검사방법·절차 및 기준 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

본 규정에서는 디지털 전환과 관련하여 정합성 검토가 필요한 사항이 특별히 지적되지는 않았으나, 다만 [별표2]의 성능검사 항목 중 '아날로그 지상파 텔레비전 방송용'으로 개별 적용되는 검사방법에 대한 사항의 삭제 필요성이 논의되었다.

[별표2] 성능검사

검사방법·기준 및 성적			
구분	검사항목	검사방법	검사기준 및 성적
지상파방송국 (아날로그 지상파 텔레비전 방송용)	생략	생략	생략

① 개선 사유

○ 본 규정은 무선국 및 전파응용설비 검사의 방법을 대조검사와 성능검사로 구분하여 각각 [별표1]과 [별표2]의 항목에 따라 실시하도록 되어 있음

○ 이 중 [별표2]는 성능검사를 위한 검사방법·기준 및 성적을 공통적용 부분과 개별적용 부분으로 나누어 나타내고 있는데, 지상파방송의 디지털 전환이 완료되면 개별적용 부분 중 디지털지상파텔레비전방송용에 해당하는 검사방법·기준 및 성적만 필요

② 검토 결과

○ [별표2]의 개별적용 부분 중 아날로그 지상파 텔레비전방송용에 해당하는 검사방법·기준 및 성적은 2012년 아날로그방송 종료와 함께 필요하지 않음

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 [별표2]의 성능검사 조항 중 공통적용 부분은 유지하되, 아날로그 지상파 텔레비전방송용으로 개별 적용되는 검사방법, 기준 및 성적은 삭제

3) 무선국종사자 종사범위 등에 관한 규정 (방송통신위원회고시 제2009-27호)

무선 종사라란 무선설비를 조작하거나 무선설비의 설치 공사를 하는 자로서 전파법 제70조제2항의 규정에 의하여 기술자격증을 교부받은 자를 말한다. 이 고시는 전파법 시행령 제117조(무선종사자의 자격·정원배치기준) 규정에 의한 무선종사자의 자격정원 배치정원에 관한 사항 및 제51조(변경허가), 제21조(신고하고 개설할 수 있는 무선국), 제22조(허가받은 것으로 보는 무선국) 규정에 의한 무선종사자가 아닌 자의 종사범위에 관한 사항을 규정하고 있다.

본 규정에서는 제2장의 무선종사자가 아닌 자의 종사범위에 관한 사항 중 방송국 관련사항에 대한 검토 필요성이 제기되었다.

제2장 무선종사자가 아닌 자의 종사범위 4. 방송국 관련사항 가. 방송국의 무선설비 중 음성 혼합기 또는 영상혼합기의 운용을 행하는 경우 나. 방송국에 부수된 보조무선설비(고정국·기지국·육상이동국)로서 주된 방송국의 지휘관리 하에 행하는 경우 다. 공중선전력이 500와트(지상파디지털방송은 50와트) 이하로 중계만을 목적으로 하는 방송국

① 개선 사유

○ 방송국 관련사항 중 '공중선전력이 500와트 이하로 중계만을 목적으로 하는 방송'으로 규정했으나, 공중선전력 500와트 기준은 아날로그 방송에 해당되는 기준이므로 개선 필요

○ 방송국 관련사항 중 '지상파디지털방송은 50와트'로 규정된 조항에서

지상파 디지털방송 기준 50와트는 수치 변경에 대한 검토 필요

② 검토 결과

○ 공중선전력 500와트 기준은 아날로그 방송에 해당되는 기준이므로 디지털 전환 이후에는 필요하지 않음

○ 현재 텔레비전 방송보조국의 공중선전력과 관련하여 아날로그는 500 와트, 디지털은 100 와트로 허가를 하고 있으므로 공중선전력 수치에 대한 수정 필요(일부 100 와트로 허가된 보조국이 있음)

③ 개선 방향

○ 공중선전력 500와트 기준은 아날로그 방송에 해당되는 기준이므로 디지털 전환 이후에는 필요하지 않다는 위의 검토결과에 따라 삭제

○ 지상파 디지털방송은 현재 100와트로 허가하고 있다는 위의 검토결과에 따라, 기존에 50와트로 규정된 조항을 100와트로 개정

제2장 무선종사자가 아닌 자의 종사범위

4. 방송국 관련사항
가. 방송국의 무선설비 중 음성 혼합기 또는 영상혼합기의 운용을 행하는 경우
나. 방송국에 부수된 보조무선설비(고정국·기지국·육상이동국)로서 주된 방송국의 지휘관리 하에 행하는 경우
다. 공중선전력이 100와트 이하로 중계만을 목적으로 하는 방송국

4) 무선설비규칙
(방송통신위원회고시 제2010-48호)

이 고시는 전파법 제37조(방송표준방식), 제45조(기술기준), 제47조(안전시설의 설치), 제58조(산업·과학·의료용 전파응용설비 등)에 따라 무선설비의 기술기준을 규정함을 목적으로 하고 있다.

무선설비란 전파를 보내거나 받는 전기적 시설을 말하는 것으로 통상 송신설비, 수신설비 및 주파수 측정장치 등의 특수한 설비로 구성된다.

본 규정에서는 디지털 전환과 관련한 법정합성 검토를 위해 우선적으로 제2조(정의)에 해당하는 부분의 전반적인 검토를 통한 현행유지·개정 및 삭제에 대한 논의 필요성이 제기되었다.

이어 제5장 업무별 무선설비의 세부기술기준 중 제1절의 방송표준방식 및 방송업무용 무선설비의 기술기준의 적용범위와 예비장치에 대한 개정과 지상파 아날로그 텔레비전방송용 무선설비 관련 규정의 삭제 및 지상파 디지털 텔레비전방송용 무선설비 관련 규정의 개정 필요성에 대한 지적도 있었다.

또한 주파수 허용편차, 점유주파수대폭의 허용치, 스퓨리어스영역 불요발사의 허용치, 전파형식별 공중선전력의 표시와 환산비 및 공중선전력 허용편차 등과 관련하여 본 규정의 별표에 대한 정합성 검토도 이루어졌다.

(1) 정의

제2조(정의) ① 이 고시에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1~35. 생략
36. “텔레비전음성다중방송”이란 음성신호 채널을 2개 이상으로 하여 방송하는 텔레비전 방송을 말한다.
37. “스테레오포닉 음성다중방송”이란 텔레비전음성다중방송에서 음향에 입체감을 주기 위한 방송을 말한다.
38. “스테레오포닉방송”이란 청취자에게 음성 기타 음향의 입체감을 주기 위하여 1개의 방송국에서 좌측신호 및 우측신호를 1개의 주파수의 전파로 동시에 전송하는 방송을 말한다.

39. “모노포닉방송”이란 음성 기타 음향신호만으로 직접 주반송파를 변조하여 행하는 방송을 말한다.
40. “좌(또는 우)측 신호”란 청취자의 좌(또는 우)측에 주세력을 갖는 음성신호를 전송하도록 배치한 단일 또는 조합 마이크로폰의 전기적 출력을 말한다.
41. “파이롯트 신호”란 방송의 수신에 보조적 역할을 하도록 전송하는 신호를 말한다.
42. “주채널신호”란 좌측신호와 우측신호의 합의 신호를 말한다.
43. “부채널신호”란 좌측신호와 우측신호의 차의 신호로서 부반송파를 진폭변조할 때 생긴 측파대를 말한다.
44. “프리엠파시스”란 정상신호파를 그 주파수대의 한 부분에 대하여 다른 부분보다 특히 강하게 하는 것을 말한다.
45. “디엠파시스”란 프리엠파시스를 행한 신호파를 정상신호파로 환원하는 것을 말한다.
46. “텔레비전방송 부가서비스”란 텔레비전의 수직귀선소거기간과 기저대역내의 부반송파를 이용하여 디지털이나 아날로그 형태로 데이터 또는 가공된 정보를 전송하는 모든 서비스를 의미한다.
47. “페데스탈레벨”이란 수평과 수직의 귀선을 소거하는 시간중에 삽입되는 신호파의 상단레벨로서 동기신호의 기준레벨이 되는 것을 말한다.
48. “백레벨”이란 텔레비전의 화면이 백색이 되는 전기신호의 레벨을 말한다.
49. “흑레벨”이란 텔레비전의 화면이 흑색이 되는 전기신호로서 전송계 전체를 통하여 보존함으로써 화면의 평균밝기를 충실하게 전할 수 있는 레벨을 말한다.

50~122. 생략

① 개선 사유

○ 무선설비규칙에서 사용되는 용어의 정의 중 아날로그방송에만 해당되는 ‘정의’는 디지털 전환 이후 필요성이 없으므로 개선 필요

② 검토 결과

○ 무선설비규칙에서 사용되는 용어의 정의 중 아날로그방송에만 해당되는 '정의'는 디지털 전환 이후 불필요하므로 삭제하되, 삭제 대상 '정의'와 관련된 조항은 모두 삭제 또는 개정해야 함

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 무선설비규칙에서 사용되는 용어의 정의 중 아날로그방송에만 해당되는 '정의'를 삭제하되, 삭제 대상 '정의'와 관련된 조항은 모두 삭제 또는 개정해야 함

- 1~35, 50~122 : 현행유지
- 38~45 : 라디오에 해당되므로 현행유지
- 46~49 : 아날로그텔레비전방송에만 해당되므로 삭제

(2) 방송표준방식 및 방송업무용 무선설비의 기술기준

제24조(예비장치) ① 방송국에는 방송중단사고를 예방하고 송신신호를 안정하게 공급하는데 필요한 예비송신장치 및 예비전원장치를 비치하여야 한다. 다만, 공중선전력이 1㎾(지상파디지털텔레비젼방송국은 100W) 미만인 경우는 제외한다.

① 개선 사유

○ 아날로그 텔레비전방송에 해당하는 공중선전력 조항은 디지털 전환 이후 필요하지 않으므로 개선 필요

② 검토 결과

○ 아날로그 텔레비전방송의 공중선전력에 해당하는 내용을 디지털 텔레비전방송의 공중선전력으로 변경 필요

③ 개선 방향

○ 아날로그 텔레비전방송의 공중선전력에 해당하는 내용을 삭제하고, 디지털 텔레비전방송의 공중선전력에 대해 아래와 같이 개정

제24조(예비장치) ① 방송국에는 방송중단사고를 예방하고 송신신호를 안정하게 공급하는데 필요한 예비송신장치 및 예비전원장치를 비치하여야 한다. 다만, 공중선전력이 100W미만인 경우는 제외한다.

(3) 지상파 아날로그 텔레비전방송용 무선설비

제30조(지상파 아날로그 텔레비전방송용 무선설비) ① 지상파 아날로그 텔레비전방송용 무선설비의 기술기준은 다음 각 호와 같다. (이하 생략)

① 개선 사유

○ 아날로그 방송에 관한 규정으로서 디지털 전환 이후 필요성이 없으므로 개선 필요

② 검토 결과

○ 아날로그 방송에 관한 규정으로서 디지털 전환 이후 필요성이 없는 제30조 조항을 삭제하되, 제30조를 인용한 다른 조문 변경 또는 삭제 필요

③ 개선 방향

○ 제30조는 아날로그 텔레비전방송에 해당되는 조항이므로 디지털 전환 이후 필요성이 없다는 검토 결과에 따라, 해당 조항 및 관련 조항의 삭제 또는 개정

○ [별표20] ~ [별표23] 삭제

○ [별표24] 개정
- 제목을 “디지털 지상파 텔레비전 방송용 채널”로 변경
- 반송주파수 삭제
- 채널번호 13번 이하는 예비대역

(4) 지상파 디지털 텔레비전방송용 무선설비

제31조(지상파 디지털 텔레비전방송용 무선설비) ① 지상파 디지털 텔레비전방송용 무선설비의 기술기준은 다음 각 호와 같다. (이하 생략) 6. 다중화는 다음 조건에 만족할 것 가. 영상·음성·데이터방송 신호 및 시스템정보 스트림을 하나의 전송스트림으로 다중화하며, 다중화의 기술적 조건은 MPEG-2 국제표준인 ISO/IEC 13818-1을 따를 것 나. 전송채널(6㎒대역)은 하나의 HDTV 프로그램 채널 또는 하나 이상의 SDTV 프로그램 채널을 포함하여 구성할 것

① 기존 조항

○ 지상파 디지털TV의 다채널 방송과 관련된 조항으로, 현재 디지털 전환 정책은 HD 프로그램을 기본으로 하고 있으나 해당 조항은 의미가 다소 모호하게 표현되어 있으므로 개선 필요

② 검토 결과

○ 현재 디지털 전환 정책은 HD 프로그램을 기본으로 하고 있으므로, HD 프로그램 채널 전송을 반드시 포함하도록 하는 해당 조항을 명확하게 개정할 필요가 있음

③ 개선 방향

○ MMS 정책과 연동하여 HDTV 프로그램 채널 의무에 관한 조항 정비 필요

(4) 주파수허용편차(제3조 관련)

별표 2. 주파수허용편차(제3조 관련)

주파수대	무선국 종별	허용편차 (㎐를 붙인 것을 제외하고는 백만분율)
29.7㎒ 초과 100㎒ 이하	1. 고정국	
	가. 50W 이하의 무선설비	30
	나. 50W 초과의 무선설비	20
	2. 육상국	20
	3. 이동국	20
	4. 무선측위국	50
	5. 텔레비전방송국	500Hz 17),18)
	6. 디지털텔레비전방송국	1
	7. 기타의 방송국	2,000㎐ 19)
	8. 표준주파수국	0.005
	9. 아마추어국	500
	10. 간이무선국	50
	11. 우주국	20
	12. 지구국	20

① 개선 사유

○ 아날로그 텔레비전방송국에 해당하는 허용편차 삭제 필요

② 검토 결과

○ 아날로그 텔레비전방송국에 해당하는 허용편차를 삭제하고, 관련 주석의 정비 필요

③ 개선 방향

○ 29.7㎒ 초과 100㎒ 이하 중 5. 텔레비전방송국 삭제

○ 100㎒ 초과 470㎒ 이하 중 5. 텔레비전방송국 삭제

○ 470㎒ 초과 2,450㎒ 이하 중 6. 텔레비전방송국 삭제

○ 주 16~18 삭제
- 주 17의 소출력 디지털 텔레비전 방송국의 무선설비에 사용하는 전파의 주파수허용편차를 별도로 규정 필요
- 주 18은 아날로그 텔레비전방송 이외의 NTSC 방식을 사용하는 무선설비를 위한 것으로 유지 필요

(5) 전파형식별 공중선전력의 표시와 환산비(제6조제3항 관련)

별표 6. 전파형식별 공중선전력의 표시와 환산비(제6조제3항 관련) - 생 략 -

① 개선 사유

○ 아날로그텔레비전 방송에 해당하는 부분 개정 필요

② 검토 결과

○ 1. 전파형식별 공중선전력의 표시에서 가목의 C3F(방송국 설비에 한한다)와 C9F가 아날로그텔레비전방송에 해당하는 전파형식임

○ 하지만 NTSC 방식을 사용하는 아날로그텔레비전방송 이외의 무선설비가 있으므로 전파형식은 유지 필요

○ 단, C3F(방송국 설비에 한한다)에서 괄호 부분을 삭제하는 것이 타당할 것으로 판단되지만 검토 필요

○ 2. 전파형식별 공중선전력의 환산비에서 C3F와 C9F의 전파형식 삭제 및 주 3 삭제

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 해당 조항의 개정 필요

(6) 공중선전력 허용편차(제6조제3항 관련)

별표 7. 공중선전력 허용편차(제6조제3항 관련)

송신설비	허용편차	
	상한 퍼센트	하한 퍼센트
1. 방송국(초단파방송 또는 텔레비전방송을 행하는 방송국 및 위성방송보조국을 제외한다)의 송신설비	5	10
2. 초단파방송 또는 텔레비전방송을 행하는 방송국의 송신설비	10	20

① 기존 조항

○ 아날로그 텔레비전방송에 해당하는 규정 삭제 또는 개정

② 검토 결과

○ 1. 방송국(초단파방송 또는 텔레비전방송을 행하는 방송국 및 위성방송보조국을 제외한다)의 송신설비

- 방송국(초단파방송 또는 위성방송보조국을 제외한다)의 송신설비

○ 2. 초단파방송 또는 텔레비전방송을 행하는 방송국의 송신설비
- 초단파방송을 행하는 방송국의 송신설비

○ 별표20 삭제

○ 별표 21 삭제
○ 별표 22 삭제
○ 별표 23 삭제

○ 별표 24
- 제목 디지털 지상파 텔레비전 방송용 채널 로 변경
- 반송주파수 삭제
- 채널번호 13번 이하는 예비대역

③ 개선 방향

○ 검토결과와 같이 개정

5) 방송구역전계강도의 기준, 작성요령 및 표시방법 (방송통신위원회고시 제2009-27호)

이 고시는 전파법 시행령 제2조(정의)제13호 및 제58조(방송구역)제2항의 규정에 의한 방송을 양호하게 수신할 수 있는 구역으로서 전계강동의 기준·작성요령 및 표시방법에 관한 사항을 규정하고 있다.

본 규정에서 역시 아날로그 지상파 텔레비전 방송을 위한 규정의 삭제와 더불어 방송구역 전계강도의 계산기준 관련 사항에 대한 검토 필요성이 제기되었다.

(1) 잡음등급별 방송구역 전계강도의 기준

1. 방송구역 전계강도의 기준

가. 잡음등급별 방송구역 전계강도의 기준

방송국		방송구역전계강도 (dBμV/m)			비 고
		고잡음 지역	중잡음 지역	저잡음 지역	
표준방송을 하는 방송국		77	74	71	초단파 및 아날로그지상파텔레비전방송을 하는 방송국의 전계강도(아날로그지상파텔레비전 방송의 경우 동기신호 파형의 첨두치에 의한다)의 측정은 지상 4m 높이를 기준으로 한다.
초단파방송을 하는 방송국		70	60	48	
아날로그지상파 텔레비전방송을 하는 방송국	VHF	74	68	54	
	UHF	70			
디지털지상파텔레비전방송을 하는 방송국	LOW VHF	28			안테나 높이는 지상 9m 높이를 기준으로 한다.
	HIGH VHF	36			
	UHF	41			
지상파이동멀티미디어 방송을 하는 방송국		45			안테나 높이가 지상 2m 높이를 기준으로 한다.

① 개선 사유

○ 디지털 전환 완료 후 아날로그 지상파 텔레비전 방송국에 대한 기준 불필요

② 검토 결과

○ 잡음등급별 방송구역 전계강도의 기준 표에서 아날로그 지상파 텔레비전 방송을 하는 방송국에 대한 기준은 디지털 전환 이후 불필요

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 잡음등급별 방송구역 전계강도의 기준 표에서 아날로그 지상파 텔레비전 방송을 하는 방송국에 대한 기준 삭제

(2) 지역별 잡음등급

1. 방송구역 전계강도의 기준
나. 지역별 잡음등급
(3) 아날로그지상파텔레비전방송을 하는 방송국(UHF방송제외)

지 역	잡 음 등 급	지 역	잡 음 등 급
서 울 특 별 시	고 잡 음	부 산 광 역 시	중 잡 음
인 천 광 역 시	“	대 전 광 역 시	“
대 구 광 역 시	“	광 주 광 역 시	“
청 주 시	“	춘 천 시	“
성 남 시	“	수 원 시	“
전 주 시	중 잡 음	마 산 시	“
목 포 시	“	울 산 시	“
원 주 시	“	포 항 시	“
군 산 시	“	기 타 지 역	저 잡 음
여 수 시	“		

① 개선 사유

○ 디지털 전환 완료 후 아날로그 지상파 텔레비전 방송국에 대한 기준 불필요

② 검토 결과

○ 아날로그지상파 → 디지털로 변경하여 검토

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 개정

(3) 방송구역 전계강도의 계산기준

2. 방송구역 전계강도의 계산기준 나. 초단파방송, 텔레비전방송을 하는 방송국 (1) 산악회절등을 고려하지 않고 간이한 방법에 의해 방송구역을 계산하고자 할 경우에는 다음식에 의하여 구한다. (아) 송신공중선을 중심으로 최소한 8방향의 방사선을 잡아 각각 지형단면도를 작성 하고 이때 방사선중 하나는 반드시 방송구역내의 중요지역이 포함되어야 한다.

① 개선 사유

○ 방사선 방향 설정 시 편의에 따라 임의의 방향으로 지형단면도를 작성할 소지가 있음

② 검토 결과

○ 방사선 방향 설정 시 송신공중선 진북 0도 방향을 기준으로 각도 단위를 두고 방향 설정 검토

③ 개선 방향

○ 위의 검토 결과에 따라 개정 필요

6) 방송수신보호용 무선설비
(방송통신위원회고시 제2009-27호)

이 고시는 전파법 시행령 제59조(정의)제2항의 규정에 따라 방송수신보호용 무선설비에 관한 사항을 규정하고 있다.

본 규정에서는 디지털 방송 시대에 주파수 대역에 관한 기준과 공중선 전력 기준에 대한 검토 필요성이 제기되었다.

(1) 소출력TV 중계설비 기준

> 3. 소출력TV중계설비는 다음 각호의 기술적 조건에 적합하여야 한다.
> 가. 사용주파수대역은 UHF-TV 주파수대역(470～752㎒)일 것
> 나. 공중선전력은 1W이내일 것. 다만, 지형여건상 특히 필요한 경우에는 이를 증감할 수 있다.
> 다. 공중선의 수평면 주복사각도의 폭과 수직지향은 수신장애지역에 한정되도록 할 것

① 개선 사유

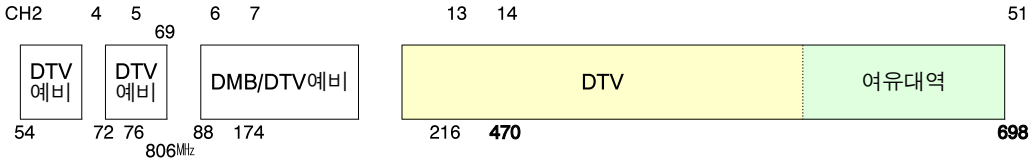
○ 아날로그 텔레비전방송에 해당하는 규정 삭제 또는 개정

○ DTV 전환으로 대한민국 주파수 분배표 고시 개정을 통해 기존에 TV 방송용으로 사용되던 698㎒~740㎒ 대역의 회수·재배치 계획에 따라 주파수 대역 변경 필요

※ 방송통신위원회는 지난 2008년 12월 디지털TV로 전환하기 위한 세부 채널 배체 계획안을 심의하고 DTV 대역을 다음과 같이 의결하였음

- (14~51번) DTV 주파수 대역으로 확정
- (2~6번) DTV 예비용으로 확보하되 채널배치 보류

- (7~13번) 지상파 DMB에 우선 사용하고 지역별 재사용이 가능한 경우 DTV 예비용으로도 사용



② 검토 결과

○ 주파수대역에 관한 기준을 다음과 같이 변경 필요

- 사용주파수대역은 VHF-TV 임시주파수대역(54~216㎒) 또는 UHF-TV 주파수대역(470～698㎒)일 것

○ 공중선전력 기준 1W에 대한 검토 필요(디지털의 경우 통상 1/5 간주)

○ 소출력TV중계설비의 사용주파수 대역에 관한 기준 변경 필요

- (의견 1) 사용주파수대역은 VHF-TV 예비주파수대역(54~72㎒/ 76~88㎒ / 174~216㎒) 또는 UHF-TV 주파수대역(470～698㎒)로 변경
- (의견 2) VHF대역이 DTV용 임시주파수이기나, 현재 DTV 채널을 배치하고 있지 않고 있으며 향후에도 배치가능성이 없을 것으로 보여 일단 UHF-TV 주파수대역(470～698㎒)만 변경할 필요가 있음

○ 더불어, 디지털의 경우 출력이 통상 아날로그의 1/5로 간주되므로 공중선 전력 기준 1W와 관련하여 추후 기술적 검증을 통한 검토가 필요할 것으로 보임

③ 개선 방향

○ 주파수대역에 관한 기준을 다음과 같이 변경 필요

○ 사용주파수대역은 VHF-TV 임시주파수대역(54~216㎒) 또는 UHF-TV 주파수대역(470～698㎒)일 것

○ 공중선전력 기준 1W에 대한 검토 필요(디지털의 경우 통상 1/5 간주)

○ 소출력TV중계설비 사용주파수 대역 기준 개정

7) 방송 공동수신설비의 설치기준에 관한 고시 (방송통신위원회고시 제2008-16호)

이 고시는 전파법 시행령 제59조(방송수신의 보호)제2항의 규정에 따라 방송수신보호용 무선설비에 관한 사항을 규정하고 있다.

본 규정에서는 디지털 시대 정합성 검토와 관련하여 제2조(정의) 부분부터 직렬단자, 구내배관 단면적 기준, 레벨조정기, 분배기 및 분기기 유휴분기단자 기준, 방송 주파수대역, 사용설비의 성능기준 및 방송 공동수신 안테나 시설의 질적 수준의 규정에 이르기까지 전반적인 검토가 필요하다는 지적이 있었다.

(1) 직렬단자

제5조(직렬단자) 직렬단자는 임피던스 75옴인 출력단자에 접속하여 지상파 텔레비전방송, 위성방송, 에프엠라디오방송 및 종합유선방송을 수신할 수 있어야 한다.

① 개선 사유

○ 디지털 지상파텔레비전방송으로 명확히 표현 필요

② 검토 결과

○ 직렬단자의 임피던스 75옴 기준의 타당성 검토 필요

③ 개선 방향

○ 위 75옴은 변경이 필요 없을 것. 디지털TV 튜너의 입력 임피던스가 75옴이며 가정용 안테나의 출력 임피던스도 75옴

(2) 방송 주파수대역

[별표1] 방송 주파수대역(제10조 제2항 관련)

1. 지상파텔레비전방송

(주파수 단위: ㎒)

채널	주파수대	할당 주파수	영상	음성	채널	주파수대	할당 주파수	영상	음성
2	54 ~ 60	57	55.25	59.75	36	602 ~ 608	605	603.25	607.75
3	60 ~ 66	63	61.25	65.75	37	608 ~ 614	611	609.25	613.75
4	66 ~ 72	69	67.25	71.75	38	614 ~ 620	617	615.25	619.75
5	76 ~ 82	79	77.25	81.75	39	620 ~ 626	623	621.25	625.75
6	82 ~ 88	85	83.25	87.75	40	626 ~ 632	629	627.25	631.75
7	174 ~ 180	177	175.25	179.75	41	632 ~ 638	635	633.25	637.75
8	180 ~ 186	183	181.25	185.75	42	638 ~ 644	641	639.25	643.75
9	186 ~ 192	189	187.25	191.75	43	644 ~ 650	647	645.25	649.75
10	192 ~ 198	195	193.25	197.75	44	650 ~ 656	653	651.25	655.75
11	198 ~ 204	201	199.25	203.75	45	656 ~ 662	659	657.25	661.75
12	204 ~ 210	207	205.25	209.75	46	662 ~ 668	665	663.25	667.75
13	210 ~ 216	213	211.25	215.75	47	668 ~ 674	671	669.25	673.75
14	470 ~ 476	473	471.25	475.75	48	674 ~ 680	677	675.25	679.75
15	476 ~ 482	479	477.25	481.75	49	680 ~ 686	683	681.25	685.75
16	482 ~ 488	485	483.25	487.75	50	686 ~ 692	689	687.25	691.75
17	488 ~ 494	491	489.25	493.75	51	692 ~ 698	695	693.25	697.75
18	494 ~ 500	497	495.25	499.75	52	698 ~ 704	701	699.25	703.75
19	500 ~ 506	503	501.25	505.75	53	704 ~ 710	707	705.25	709.75
20	506 ~ 512	509	507.25	511.75	54	710 ~ 716	713	711.25	715.75
21	512 ~ 518	515	513.25	517.75	55	716 ~ 722	719	717.25	721.75
22	518 ~ 524	521	519.25	523.75	56	722 ~ 728	725	723.25	727.75
23	524 ~ 530	527	525.25	529.75	57	728 ~ 734	731	729.25	733.75
24	530 ~ 536	533	531.25	535.75	58	734 ~ 740	737	735.25	739.75
25	536 ~ 542	539	537.25	541.75	59	740 ~ 746	743	741.25	745.75
26	542 ~ 548	545	543.25	547.75	60	746 ~ 752	749	747.25	751.75
27	548 ~ 554	551	549.25	553.75	61	752 ~ 758	755	753.25	757.75
28	554 ~ 560	557	555.25	559.75	62	758 ~ 764	761	759.25	763.75
29	560 ~ 566	563	561.25	565.75	63	764 ~ 770	767	765.25	769.75
30	566 ~ 572	569	567.25	571.75	64	770 ~ 776	773	771.25	775.75
31	572 ~ 578	575	573.25	577.75	65	776 ~ 782	779	777.25	781.75
32	578 ~ 584	581	579.25	583.75	66	782 ~ 788	785	783.25	787.75
33	584 ~ 590	587	585.25	589.75	67	788 ~ 794	791	789.25	793.75
34	590 ~ 596	593	591.25	595.75	68	794 ~ 800	797	795.25	799.75
35	596 ~ 602	599	597.25	601.75	69	800 ~ 806	803	801.25	805.75

① 개선 사유

○ 디지털 전환에 따라 방송 주파수대역에 대한 [별표1]의 수정

② 검토 결과

○ 표 하단에 다음과 같은 주석 삽입 : 채널 2~13은 DTV 예비채널

③ 개선 방향

○ 위의 검토결과에 따라 개정

(3) 사용설비의 성능기준

별표2. 사용설비의 성능기준(제11조 제2항 관련)
1. 수신안테나 중 가. 지상파텔레비전방송 및 에프엠라디오방송
2. 레벨조정기
3. 주파수변환기
4. 증폭기
6. 분배기
8. 분기기
9. 신호처리기

① 개선 사유

○ 아날로그텔레비전방송에 해당하는 내용 삭제 및 디지털텔레비전방송에 해당하는 내용으로 변경 필요

② 검토 결과

○ 별표2의 사용설비의 성능기준(제11조 제2항 관련)과 관련하여 다음 내용에 대한 검토 필요

○ 1. 수신안테나의 가. 지상파텔레비전방송 및 에프엠라디오방송에서 ‘지상파텔레비전방송’을 ‘디지털 지상파텔레비전방송’으로 변경

○ 분기기의 경우 DTV와 케이블TV를 별도로 유지할 것인지에 대한 정책적 판단에 따라 유지 또는 변경 검토

○ 신호처리기 중
- 가. 디지털 지상파텔레비전방송 신호처리기는 주파수대역 기준갑을 현행 54~806에서 54~698로 변경하고,
- 나. 아날로그 지상파텔레비전방송 신호처리기는 삭제

(4) 방송 공동수신 안테나 시설의 질적 수준

별표3. 방송 공동수신 안테나 시설의 질적 수준(제21조 관련)

측 정 항 목		기 준 값
주파수대역		54 ~ 2,150㎒
출력레벨(75Ω 연결시)	아날로그채널	65 ~ 85dBμV
	디지털채널(VSB)	45 ~ 75dBμV
	디지털위성방송채널	60 ~ 84dBμV
채널간 영상반송파의 레벨차	인접사용 채널간	3dB이내
	비인접사용 채널간	10dB이내
영상반송파대 잡음비(C/N비)	아날로그채널	40dB이상
	디지털채널(VSB)	22dB이상
	디지털위성방송채널	14dB이상

① 개선 사유

○ 아날로그텔레비전방송에 해당하는 내용 삭제 필요

② 검토 결과

○ 출력레벨 중 아날로그채널 기준 삭제

○ 영상반송파대잡음비(C/N비) 중 아날로그채널 기준 삭제

③ 개선 방향

○ 아날로그텔레비전방송에 해당하는 출력레벨, 영상반송파대잡음비 관련 기준 삭제

방송통신위원회 지정 2010-15

디지털 전환에 따른 법·제도 개선방안 연구

발 행 일 2010년 12월 (비매품)

발 행 인 방송통신위원회 위원장

발 행 처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 처 인성문화